

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE DERECHO**

**Departamento de Derecho Constitucional**



**TESIS DOCTORAL**

**Libertad de expresión y propaganda en campaña electoral**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**Yessica Esquivel Alonso**

Directores

Ignacio Torres Muro  
Rafael Rubio Núñez

**Madrid, 2015**

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

FACULTAD DE DERECHO

DEPARTAMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL



**TESIS DOCTORAL**

**“LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y PROPAGANDA EN CAMPAÑA  
ELECTORAL”**

DEPARTAMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTORA

PRESENTADA POR

Yessica Esquivel Alonso

Directores:

Dr. D. Ignacio Torres Muro

Dr. D. Rafael Rubio Núñez

Madrid, 2015



## **TESIS DOCTORAL**

**“Libertad de expresión y propaganda en campaña electoral”**

**Autora: Yessica Esquivel Alonso**

**Directores: Ignacio Torres Muro**

**Rafael Rubio Núñez**

**Firma del Tribunal Calificador:**

**Firma**

**Presidente: (Nombre y apellidos)**

**Secretario: (Nombre y apellidos)**

**Vocal: (Nombre y apellidos)**

**Vocal: (Nombre y apellidos)**

**Vocal: (Nombre y apellidos)**

**Madrid, de de**



*A mis padres, María Sanjuana y Vicente*



## **Abstract**

This thesis is divided into three parts. The first one analyzes a general theoretical perspective of the freedom of expression, with emphasis on political expression. The second is divided into two premises; the first will study two models of the regulation of propaganda: liberal and restrictive. And the second will analyze the regulation of propaganda in Mexico from an organic perspective. Beforehand, some references regarding the Mexican electoral system will be introduced. Finally, in the third part three important issues about freedom of expression in the Mexican electoral campaign will be studied.

The first part develops the theoretical framework of the thesis. In a tremendous effort of synthesis, focus will be placed on some of the main legal theories on freedom of expression. Among the overwhelming variety of legal perspective, we will place emphasis on the framework of electoral law; it is therefore convenient to start from the legal analysis of freedom of political expression. Free political expression occurs in a large variety of contexts, and courts have necessarily crafted rules and tests to administer all the various settings in which questions of freedom of expression arise. Why should propaganda be regulated? What kind of speech is being uttered? Who is uttering that speech? What types of limits are there? and so on.

The second part will consider freedom of expression within the specific context of electoral political communication. Propaganda is the most used political tool during election periods. Therefore propaganda regulations during campaigns that are transmitted in the mainstream media (television, radio and newspapers), will be analyzed with special interest. The principle of equal political liberty of expression underlines important purposes of the electoral regime.

While exploring these doctrinal areas in light of the principle of equal freedom of expression, a specific problem will be examined: unequal access to the media for political parties and candidates. In order to fulfill the objective, apply comparative law method we will be used to show the different ways that electoral spots are managed, distributed and safeguarded. The experience of some countries, will serve as a framework for developing a concrete model to study propaganda regulation in Mexico. Notwithstanding, the Mexican electoral system will be described from a general perspective.

Finally, the third part of the thesis will involve three electoral propaganda problems during the Mexican campaign. These are negative propaganda, government propaganda and covert propaganda. All these problems will be studied through the Electoral Tribunal of the Federal Judicial Branch (TEPJF, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) decisions. For this reason, all freedom of expression judgments from 2002 to 2014 will be studied. There are, of course, vast amount doctrinal positions in this resource and this research does not intend to resolve all the dilemmas of political expression. Instead, three specific TEPJF cases will be chosen for the purpose.





## Índice

Principales siglas utilizadas .....	5
Introducción .....	9
Problemática, hipótesis y metodología.....	15
Apartado I.....	19
Capítulo 1 .....	21
1. Aproximación conceptual de la libertad de expresión.....	21
2. Contenido de la libertad de expresión .....	25
2.1 Derecho a comunicar .....	32
2.2 Derecho a recibir información .....	35
2.3 Derecho de acceso a medios de comunicación .....	40
3. El mensaje .....	44
3.1 Contenido del mensaje .....	47
3.2 Formas de presentar el mensaje.....	50
a) Información exhaustiva.....	53
b) Información sintética .....	58
4. Titulares.....	61
4.1 El ciudadano .....	62
4.2 El candidato.....	69
4.3 El partido político .....	74
4.4 El medio de comunicación social .....	81
5. Límites de la libertad de expresión .....	89
5.1 Injerencias previstas en la ley .....	93
5.2 Injerencias necesarias en una sociedad democrática.....	94
5.3 Objetivo legítimo.....	100
a) Intereses generales: seguridad nacional, defensa del orden y prevención del delito.....	101
b) Los derechos de terceros: honor, intimidad, propia imagen .....	106
c) El derecho a unas elecciones libres.....	112
6. Ponderación de los derechos o intereses en conflicto ante los tribunales.....	116
Apartado II.....	121
Capítulo 2 .....	123
1. Modelos de comunicación política en la campaña electoral .....	123

2.	La propaganda como instrumento de la comunicación política .....	124
3.	Modelos de regulación de la propaganda política en campañas electorales .....	137
3.1	Modelo de regulación liberal o abierto.....	138
3.2	Modelo de responsabilidad social o restrictivo .....	144
3.3	Principales características de los modelos de regulación de la propaganda en algunos países.....	149
a)	Regulación de contenido.....	155
b)	Regulación técnica .....	160
3.4	Acceso a medios de comunicación.....	164
a)	Medios públicos .....	169
b)	Medios privados.....	181
c)	Prensa escrita (periódicos y revistas).....	185
3.5	Autoridades reguladoras de la propaganda en campaña electoral.....	189
3.5.1	Autoridades electorales .....	189
a)	Perfiles orgánicos .....	189
b)	Experiencia comparada.....	192
3.5.2	Autoridades de la comunicación.....	197
a)	Perfiles orgánicos .....	197
b)	Experiencia comparada.....	201
Capítulo 3	.....	213
1.	El régimen electoral mexicano .....	213
2.	Sistema electoral en México .....	215
3.	El proceso electoral mexicano .....	222
a)	Precampaña.....	225
b)	Intercampaña .....	231
c)	Campaña.....	234
d)	Periodo de reflexión .....	240
e)	Jornada electoral.....	242
4.	El cambio de modelo en la regulación de la propaganda .....	245
5.	Del Instituto Federal Electoral al Instituto Nacional Electoral .....	252
Apartado III.....		267
Capítulo 4	.....	269
1.	Propaganda negativa, gubernamental y encubierta. Algunos problemas de la campaña electoral de México.....	269

2.	Propaganda negativa.....	271
2.1	Denigración y calumnia .....	284
a)	Primer criterio: libertad de expresión vigorosa .....	292
b)	Segundo criterio: libertad de expresión con límites sustanciales.....	297
2.2	Insultos .....	306
2.3	Imputación de delitos.....	315
2.4	Violencia generalizada.....	324
3.	Propaganda gubernamental.....	330
3.1	Declaraciones de servidores públicos .....	343
3.2	Informes de labores o de gestión.....	358
3.3	Adjudicación de programas sociales .....	365
4.	Propaganda encubierta.....	369
4.1	Entrevistas .....	383
4.2	Noticieros .....	390
4.3	Opiniones de analistas .....	394
	Capítulo 5 .....	401
	Conclusiones .....	401
	Capítulo 6 .....	413
1.	Bibliografía .....	413
2.	Anexos.....	497



## Principales siglas utilizadas

AGCOM	<i>Autorità per le Garanzie delle Comunicazioni</i>
BBC	<i>British Broadcasting Corporation</i>
BLG	<i>Broadcasters' Liaison Group</i>
BVerfGE	<i>Bundesverfassungsgerichtsentscheidung</i>
CE	Constitución Española
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CEPC	Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
CG	Consejo General (del IFE/INE)
Comisión IDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
Cofipe	Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales
CEMA	Consejo Estatal de Medios Audiovisuales
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CRT	Consejo de Radio y Televisión
CIRT	Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión
CSA	<i>Conseil Supérieur de l' Audiovisuale</i>
DF	Distrito Federal
DOF	Diario Oficial de la Federación
FCC	<i>Federal Communications Commission</i>
FJ/FFJJ	Fundamento jurídico/ Fundamentos jurídicos
IFE	Instituto Federal Electoral
IJJ	Instituto de Investigaciones Jurídicas
IFT	Instituto Federal de Telecomunicaciones
INE	Instituto Nacional Electoral

JDC	Juicio de Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano
JIN	Juicio de inconformidad
JRC	Juicio de revisión constitucional electoral
JGE	Junta General Ejecutiva
LOREG	Ley Orgánica del Régimen Electoral General
LGCA	Ley 7/2010, de 21 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual
LGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LGMDE	Ley General en Materia de Delitos Electorales
LGPP	Ley General de Partidos Políticos
LGSMIME	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
MORENA	Movimiento de Regeneración Nacional
OEA	Organización de Estados Americanos
Ofcom	<i>Office of Communications</i>
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPLE	Organismo Público Local Electoral
PAN	Partido Acción Nacional
PANAL	Partido Nueva Alianza
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PT	Partido del Trabajo
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
RAP	Recurso de apelación
REC	Recurso de reconsideración
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SCIDH	Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos
SIATE	Sistema Integral de Administración de los Tiempos del Estado

STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STEDH	Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos
SUP	Sala Superior
TC	Tribunal Constitucional
Tv	televisión
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México





## Introducción

“La utilidad de una opinión es en sí materia opinable, tan discutible como la opinión misma y que exige, con la misma fuerza que ella, una discusión”.

John Stuart Mill, *Sobre la Libertad*.

El sistema democrático-constitucional y la libertad de expresión se engarzan, entre otras cosas, en la renovación periódica de los cargos públicos mediante elecciones. Los comicios son el escenario idóneo para que el ciudadano elija de manera “informada” la oferta política que lo representará. Los procesos electorales estimulan la intervención de los distintos actores políticos en la deliberación pública. Lo deseable es que durante la contienda electoral los candidatos participen en las mismas condiciones, es decir, que tengan igualdad en el acceso a los medios de comunicación y financiamiento para que puedan estar en posibilidades reales de competir en elecciones “auténticas”<sup>1</sup>.

Los partidos políticos y los ciudadanos utilizan distintos canales de comunicación. La propaganda es por excelencia, en época electoral, el recurso más utilizado. Los medios de masas representan un papel crucial en la difusión de las ideas destinadas a un amplio espectro de la población. El libre flujo de diversas propuestas políticas en los distintos medios, permite salvaguardar diversas garantías como el pluralismo, el derecho de las minorías y la participación ciudadana, que en conjunto son elementos de los Estados democráticos de Derecho.

La libertad de expresión en materia electoral se desarrolla en circunstancias muy especiales. Los factores que condicionan este derecho político se encuentran estrechamente vinculados al grado de afectación de sus elementos constitutivos, de entre los que destaca, la información política. Es por ello que esta investigación tiene como objeto central estudiar los alcances y la problemática de la libertad de expresión en campaña electoral.

Esta tesis se divide en tres grandes apartados. El primero de ellos, aborda desde una perspectiva general, la libertad de expresión como derecho. El segundo apartado, se desglosa en dos capítulos, el primero relativo al estudio de los modelos de regulación de la comunicación política en general, y en particular de la propaganda electoral; y el segundo, analiza la perspectiva orgánica del modelo de regulación de la comunicación

---

<sup>1</sup> Art. 41 de la CPEUM (DOF 10-02-2014) “(...) La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, (...)”. En el mismo sentido, véase Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, adoptado por la Comisión de Venecia en 2002.

político-electoral de México, con especial interés en la propaganda electoral, no sin antes detenerse en la descripción somera del sistema electoral mexicano. Finalmente el tercer apartado aborda algunos problemas de la libertad de expresión que se desarrollan en los comicios de México. El apartado está organizado de tal forma que permita dar a conocer los dilemas y el significado que adquiere la libertad de expresión política en una etapa específica del proceso electoral: la campaña electoral.

El primer capítulo intitulado “Aproximación conceptual de la libertad de expresión” pretende centrarse en el estado de la cuestión. Aquí se analiza la naturaleza jurídica de la libertad de expresión con el propósito de encuadrar el concepto adoptado en el contexto electoral. El capítulo primero se fracciona en cinco epígrafes principales. El primero, parte de dos interrogantes claves: ¿qué es libertad de expresión? y ¿qué se requiere para ejercerla durante la campaña electoral? El segundo epígrafe, analiza el núcleo esencial del derecho que son los datos que se transmiten, los mismos vienen a configurar lo que denominamos mensaje.

La problemática, en cierta medida, se centra en el debate doctrinal sobre quiénes pueden ser titulares del derecho de la libertad de expresión durante un proceso electoral. La controversia se puede resumir en los siguientes cuestionamientos que en esta tesis se introducen: ¿quiénes son titulares del derecho?, ¿son sólo personas físicas (candidatos, militantes y ciudadanos) o también pueden ser las personas morales (partidos políticos y medios de comunicación)? El tercer epígrafe recoge estos planteamientos y desarrolla el papel que desempeñan los titulares de la libertad de expresión en el particular contexto de los comicios.

Otras cuestiones que, pese haber sido ampliamente debatidas por la doctrina y por los jueces, no han logrado obtener una aceptación unánime, son aquellas que tienen que ver con los límites de la libertad de expresión. En congruencia, en el cuarto epígrafe, se analiza la delimitación del derecho a través de tres tipos de injerencias: a) las previstas en la ley, b) las necesarias en una sociedad democrática, y c) aquellas que tienen un objetivo legítimo<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Recuérdese que los dos instrumentos de protección de los derechos humanos en Europa y América prevén, art. 10.2 del CEDH “(...) 2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometidas a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud, o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad imparcial del poder judicial”; y art. 13.2 de la CADH que señala “(...) 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o

El estudio se extiende al análisis de los límites legales, así como a la delimitación general o clásica de los derechos fundamentales. De igual forma, analizamos las posibles afectaciones a otros derechos cuya vulneración derive de un posible exceso en el ejercicio de la libertad de expresión. Especialmente enfatizamos en los límites específicos que se requieren para la defensa de la libertad de expresión en unas elecciones libres.

Los límites los establece cada sistema jurídico electoral en función de determinadas condiciones, como lo es la duración de la campaña electoral (tiempo), la prohibición de cierto tipo de publicidad “engañosa” (modo), la observancia a las normas de distribución de tiempos en el acceso a medios de comunicación (prerrogativas), y la ubicación geográfica de la elección (lugar), entre otras consideraciones.

Todos estos factores son elementos indispensables que deben ser tomados en cuenta en el análisis de la libertad de expresión en campaña electoral, de tal forma que intentamos evitar las siempre peligrosas generalizaciones y la pérdida de enfoque que ello conlleva. De lo contrario, difícilmente sería posible estudiar un derecho fundamental de naturaleza política que se desarrolla en un contexto especial, complejo y cambiante como lo son las elecciones.

Finalmente, el quinto epígrafe estudia de manera preliminar la forma en que se solucionan los conflictos entre otros derechos fundamentales, y la libertad de expresión, en la jurisdicción contenciosa electoral.

El segundo capítulo describe dos modelos ideales de regulación de la propaganda electoral: el modelo de regulación liberal o abierto, y el modelo de regulación de responsabilidad social o restrictivo. Asimismo, se analizan transversalmente algunos modelos de regulación en Europa y América, identificándose elementos y problemas comunes. Somos conscientes que ambos modelos son crisoles que analizan aspectos comunes de diversas variables y contextos, por lo que sólo pretendemos utilizarlos como marco de referencia para llegar al estudio del modelo de regulación de la propaganda electoral adoptado por México.

Vale la pena mencionar que en este capítulo, “Modelos de comunicación política en campañas electorales”, la ausencia de mayores referencias doctrinales, o metodológicas directamente aplicables al derecho de la libertad de expresión en el contexto electoral ha representado un reto mayor al momento de elaborar la

---

la moral pública (...), que ya no es preciso señalar que es derecho vigente en México de acuerdo con el art. 1 de la CPEUM (DOF 10-02-2014).

investigación. Esta limitación inicial, se ha resuelto, a partir de la construcción de un modelo tipológico de referencia que hemos diseñado a partir de las aportaciones puntuales de los sistemas electorales en los que hemos profundizado. Si bien, el estudio comparado aquí desarrollado es susceptible de ser ampliamente mejorado, ha servido a este propósito como instrumento de apoyo a las reflexiones teóricas sobre el caso mexicano, que es sobre el que centraremos el estudio.

El tercer capítulo se denomina “El sistema electoral mexicano”. Se ha destinado un capítulo específico para desarrollar tal sistema, porque su regulación y contexto no tiene parangón alguno con otro modelo electoral que tengamos conocimiento. En este apartado pretendemos dar a conocer las principales instituciones y órganos competentes para resolver los problemas que plantea la libertad de expresión en el régimen electoral vigente en México. En primer lugar, se analiza a grandes rasgos el sistema electoral mexicano que posee características únicas (competencias y normas particulares) que lo distinguen frente a otros sistemas electorales del mundo.

En segundo lugar, es referencia obligada fijar desde el inicio las reglas del juego electoral, esto es, describir de manera muy generalizada el proceso electoral mexicano y hacer un breve análisis del andamiaje jurídico que lo soporta. En tercer lugar, se da cuenta de la reforma constitucional de 13 de noviembre del 2007, que viene a modificar el Derecho Electoral en México y que impacta directamente en el modelo de comunicación política, así como la última reforma constitucional promulgada el 10 de febrero de 2014. Finalmente, en este apartado se analizan las nuevas atribuciones adquiridas por los órganos administrativos electorales.

El cuarto capítulo titulado “Problemas actuales de la libertad de expresión en México” anuncia claramente su contenido. Las instituciones democráticas y la participación de la sociedad civil en las cuestiones de interés general han evolucionado. El proceso de comunicación entre ambos actores se ha convertido en un diálogo continuo, y las instituciones electorales no han quedado excluidas de esta acción comunicativa.

Los órganos judiciales se comunican permanentemente a través de sus resoluciones que son, al mismo tiempo, mecanismos que legitiman su razón de ser a través del escrutinio público al que someten sus decisiones. Es por ello que resulta oportuno analizar las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), lo que nos permite tener un diagnóstico del modelo de comunicación política vigente en México. Esto es posible, gracias al estudio concreto de los problemas relacionados con la libertad de expresión política en las sentencias emitidas por el TEPJF.

Finalmente en el cuarto capítulo, se enuncia el análisis de tres problemas principales sobre libertad de expresión política en México. La elección de éstos no fue aleatoria,

sino que responde a la gran cantidad de problemas que en este sentido se fueron presentando y repitiendo en diversos procesos electorales (federales y locales). El avasallador número de impugnaciones que llegaron tanto a la Sala Superior como a las Salas Regionales confirman la actualidad y pertinencia de los problemas de estudio elegidos.

El primer problema detectado, y también el más numeroso en sentencias, es el relativo a la “propaganda negativa”. El segundo problema es identificado como propaganda gubernamental, que tiene que ver con toda la información política que emiten los titulares o funcionarios de la Administración Pública de todos los niveles de gobierno, de cualquier poder público, u organismo autónomo, difundida durante la campaña electoral.

El tercer problema que se introduce en este apartado es un tema arriesgado y muy complejo: la propaganda encubierta. Este tipo de propaganda presenta el peligro de confundir el análisis de la libertad de expresión con la cuantificación cronométrica de los tiempos destinados a la propaganda en radio y televisión. No obstante, anunciado anticipadamente este riesgo, no podemos obviar su análisis porque el TEPJF ha mostrado gran activismo en esta problemática especialmente en los últimos cinco años, y ha destacado los complejos dilemas que subyacen entre el derecho de acceso a los medios de comunicación por parte de los partidos y la libertad de expresión de los actores políticos. En concreto, el epígrafe de propaganda encubierta abordará el problema de la adquisición indebida de tiempos de radio y televisión en campaña electoral.



## Problemática, hipótesis y metodología

Los intentos para elaborar una teoría general de la expresión humana han sido muchos a lo largo de la historia. Abordar la libertad de expresión en general es emprender una aventura arriesgada y con frecuencia sin feliz término. Sin embargo, destacados autores se han dado a la tarea de organizar el debate haciendo interesantes propuestas<sup>3</sup>.

El esfuerzo por establecer una teoría de la libertad de expresión no sólo tiene que ver con encontrar un posible marco referencial. Es necesario considerar las limitaciones legales y fácticas de su ejercicio para comprender los problemas que derivan del cambio político, económico, social y tecnológico que se desarrollan en el campo de acción de los poderes públicos. Es aquí donde afrontamos la problemática más recurrente en materia de libertad de expresión: identificar qué expresiones gozan de la protección constitucional, y definir por qué otras no merecen dicha protección. Entre los casos más controvertidos tenemos los insultos, el discurso del odio, el discurso racista, la pornografía, la publicidad engañosa, entre otros<sup>4</sup>.

Otra de las limitaciones más frecuentes se sitúa en la identificación de una forma de expresión específica. La libertad de expresión ha sido concebida como una suerte de “cajón de sastre”, donde casi todas las acciones humanas de una u otra forma pueden ser canales de comunicación y responden a un tipo de expresión concreta.

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, dos importantes juristas norteamericanos se plantearon el problema de la construcción de una teoría de la libertad de expresión. Lawrence Alexander y Paul Horton propusieron a grandes rasgos los siguientes requisitos: primero, distinguir claramente entre lo que es “expresión” y lo que no lo es; segundo, establecer los valores subyacentes, la jerarquía, el tipo de relación entre ellos y otros valores; tercero, disponer de los procedimientos para materializar el principio; y finalmente, reducir la propuesta a un principio en doctrina legal. ALEXANDER, Lawrence A., y HOUTON Paul: “The impossibility of a Free Speech Principle”, *Northwestern University Law Review*, vol. LXXVIII, núm. 5, 1983, págs. 1353-1354.

<sup>4</sup> En este sentido, Torres Muro señala que “las alegaciones de normas sobre el llamado «discurso del odio» es siempre problemática. La Constitución no habla del mismo, y tampoco el CEDH (art. 10). Es cierto que se prevén delitos (art. 510 CP) y otras reglas (art. 57.1 de la Ley General de la Comunicación), pero deben ser administrados con mucho tiento, para que no suceda como con la negación del holocausto, declarada inconstitucional (art. 607.2 CP, y STC 235/2007)”. TORRES MURO, Ignacio: “La libertad de expresión y honor”, *ABC*, 19 de febrero, 2014, págs. 18 y 19. [Disponible en <http://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-48717/art%20abc.pdf>] (Consultado 8-05-2014). Véase también Tesis aislada de la SCJN, rubro: “Libertad de expresión. Actualización, características y alcances de los discursos de odio”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XX, mayo de 2013, tomo 1; pág. 545 1a. CL/2013 (10a.).



Existen múltiples formas de expresión a través de las cuales nos podemos comunicar con los demás. La comunicación requiere para lograr su objetivo un emisor, un receptor y un mensaje. El contenido del mensaje puede ser transmitido de forma oral, escrita o simbólica. Podemos encontrar diversos tipos de libertades de expresión entre las que destacan: creación literaria, artística, científica, técnica, de cátedra, ideológica, entre otras muchas. De ahí que resulte complejo pretender elaborar una teoría omnicomprendensiva de este derecho.

La dificultad de la construcción de una teoría general de la libertad de expresión se puede explicar, quizá, porque la libertad de expresión se ha transformado y ha obligado a revisar las posturas que el tratamiento clásico impone, es decir, abordar la problemática desde la simple identificación de opiniones, juicios de valor, y puntos de vista<sup>5</sup>. Hoy podemos hablar de libertad de expresión amplia y subsumible en una multiplicidad de supuestos, por ejemplo, se puede abordar la libertad de expresión de empleados, catedráticos, artistas, historiadores, de quienes queman banderas, usan velo islámico, insultan, bailan desnudos, se tatúan y financian campañas electorales. La libertad de expresión en muchos sistemas jurídicos se ha convertido en una “válvula de escape” en la que es posible incluir y amparar todo. Consecuentemente se ha transformado en un derecho de compleja definición y protección.

Ante el diverso tratamiento doctrinal que se le ha dado a la libertad de expresión, resulta importante que ubiquemos nuestra problemática en un punto fijo, de tal manera que nos permita abordar en un ámbito delimitado nuestra hipótesis de estudio. El argumento central del que partimos no es otro que la libertad de expresión política. Hemos adoptado la concepción clásica del liberalismo que refiere a la libertad de expresión como un derecho que se enfrenta directamente al poder, pero que para ser garantizada requiere acciones puntuales para hacerla efectiva<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> En el mismo sentido, SCHAUER, Frederic: “Must speech be special?”, en DAVID AMAR, Vikram (edit.): *The First Amendment. Freedom of Speech. Its Constitutional History and the Contemporary Debate*, Prometheus Books, New York, 2009, págs. 85-114.

<sup>6</sup> En el mismo sentido, véase entre otros, MEIKLEJOHN, Alexander: *Political Freedom: the constitutional Powers of the people*, Oxford University Press, Nueva York, 1965, págs. 8-28; y del mismo autor, “The first amendment is an absolute”, *Supreme Court Review*, núm. 1961, 1961, págs. 245-266; EMERSON, Thomas I.: *The System of Freedom of Expression*, Random House, New York, 1970, págs. 697-698; BORK, Robert H.: “Neutral Principles and some First Amendment Problems”, *Indiana Law Journal*, núm. 47, 1971, págs. 25 y ss.; WORROW, Frank A.: “Speech, Expression and the Constitution”, *Ethics*, núm. 85, 1975, págs. 235-242; FISS, Owen: *The irony of free speech*, Harvard University Press, Cambridge, 1996, en castellano, *La ironía de la libertad de expresión*, Gedisa, Barcelona, 1999, págs. 15-43; BLASI, Vicent “The Checking Value in First Amendment Theory”, *American Bar Foundation Research Journal*, núm. 3, 1997, págs. 521-649; BARENDT, Eric: *Freedom of speech*, Oxford University Press, New York, 2005, págs. 1-38, 100-108. Una interesante reflexión contemporánea y en castellano en SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago: *Libertad de expresión*, Marcial Pons, Madrid, 1992, pág. 84; entre otros.

Nuestro trabajo se centra en el análisis de un problema en concreto la libertad de expresión en materia electoral, por lo que nuestro objeto de estudio se incardina en el fenómeno jurídico que se presenta en la campaña electoral de México. La elección de este estudio no es casual. Nos hemos decantado por su análisis dado que durante la última década se ha presentado una intensa actividad jurisdiccional en materia electoral, relacionada con múltiples problemas que involucran a la libertad de expresión durante los procesos electorales<sup>7</sup>. Por lo tanto, desde nuestro punto de vista la adopción de una línea argumentativa que considera a la libertad de expresión desde la perspectiva electoral es apropiada para este estudio.

Conscientemente, el análisis que aquí se presenta se circunscribe al contexto mexicano, por lo que la reflexión jurídica realizada en esta tesis estará dirigida a su concreta realidad electoral. En este sentido, nuestra investigación no pretende proponer fórmulas trasplantables o ejemplares a otras experiencias electorales.

Partimos inexorablemente del concepto de libertad de expresión política. De ahí que aseveremos que las expresiones políticas se vinculan con la deliberación pública, la crítica política, la participación del ciudadano en las decisiones de interés general y en el control (directo e indirecto) sobre las elecciones de los miembros de las instituciones democráticas.

Efectivamente reconocemos que es complicado definir qué es lo político y qué no lo es, aunque como afirma Sartori, “no poder establecer una frontera precisa, no es lo mismo que decir que no existe frontera alguna”<sup>8</sup>. En el intento de reconocer cuáles son las expresiones políticas los tribunales han ejercitado con mayor amplitud su facultad de interpretación constitucional. Por ejemplo; la Corte Suprema estadounidense se ha apoyado en el término “público” para identificar lo constitucionalmente amparable en materia de libertad política<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Para todo véase, BARENDT, Eric: *Freedom of Speech*, op. cit.; y MEIKLEJOHN, Alexander: *Political Freedom...*, op. cit., entre otros.

<sup>8</sup> SARTORI Giovanni: *Teoría de la democracia. 1. Los problemas clásicos*, Alianza, Madrid, 1995, pág. 116.

<sup>9</sup> Autores como Thompson señalan que “lo público es lo que es visible u observable, lo que se representa ante unos espectadores, lo que está abierto a todos o a la mayoría, que queda así capacitada para ver, oír o tener noticias de lo representado. Lo privado por el contrario, es lo que se haya oculto a la vista, lo que se dice o hace en secreto o en el seno de un restringido círculo de personas. En este sentido, la dicotomía público-privado tiene relación con lo que opone publicidad a privacidad, manifiesto a secreto, visibilidad a invisibilidad”. THOMPSON, John B.: *El escándalo político. Poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación*, Paidós, Barcelona, 2001, pág. 61. Puede encontrarse un debate más detallado sobre la distinción de lo público y lo privado en DEWEY, John: *La opinión pública...*, op. cit., págs. 59-96; THOMPSON, John B.: *Los “media” y la modernidad: una teoría de los medios de comunicación*, Paidós Ibérica, Barcelona, 2003, pág.161-198; y CABO DE LA VEGA, Antonio de: *Lo público como supuesto constitucional*, IJ-UNAM, 1997, pág. 67-153; entre otros.

El Alto Tribunal norteamericano ha afirmado que lo público tiene que ver con la relevancia pública y con las materias de interés común. Sin embargo, dicha interpretación, como tantas otras, siguen dando pie a insatisfactorias categorías, criticadas por ser generales y vagas. En este sentido, tanto el poder legislativo como el ejecutivo se han enfrentado a la azarosa tarea de trazar la frontera sin mucho éxito, por lo que normalmente es el poder judicial quien en última instancia suele delimitar el alcance de los derechos.

Frente a la complejidad que presenta abordar la problemática de la libertad de expresión exclusivamente desde un examen teórico, esta tesis doctoral propone nutrir las teorías aquí adoptadas con un estudio pormenorizado de las principales sentencias emitidas por el TEPJF que abordan problemas sobre libertad de expresión. No obstante, a lo largo del estudio se enriquece el mismo con algunas sentencias cruciales que en la materia nos brinda el derecho comparado.

En concreto, la base del trabajo la constituye el análisis jurídico de las sentencias emitidas del año 2002 al 2014. La tarea de organización y análisis de más de un millar de resoluciones ha representado un verdadero desafío, lo que nos ha obligado a seleccionar aquellas sentencias que dirimen conflictos sobre los tres principales problemas a tratar: la propaganda negativa, la propaganda gubernamental y la propaganda encubierta.

El objeto central del análisis de sentencias, es dar cuenta de la evolución del derecho a la libertad de expresión en la jurisprudencia electoral mexicana. De tal suerte, que sean las propias resoluciones las que nos permitan dilucidar los silogismos del juez electoral en cada problema. Intentaremos detectar las posibles líneas doctrinales, las consistencias e inconsistencias de la jurisprudencia. De igual forma, repararemos en los problemas que se desprenden de la aplicación del encorsetado ordenamiento electoral y su interpretación desde el órgano jurisdiccional competente. Todo ello para finalmente, hacer algunas aventuradas propuestas para su mejora.

## **Apartado I**



## Capítulo 1

### 1. Aproximación conceptual de la libertad de expresión

La mayoría de los esfuerzos teóricos se han centrado en un estudio bifocal sobre la libertad de expresión. Tradicionalmente se le ha analizado desde sus dos concepciones clásicas: la libertad de los antiguos y la libertad de los modernos<sup>10</sup> o en palabras de Isaiah Berlín como libertad positiva y libertad negativa<sup>11</sup>. La primera, se desarrolla a partir del deseo del individuo de ser su propio amo, es decir, de elegir su propio estilo de vida<sup>12</sup>. La segunda, afirma que el individuo es libre en la medida en que ningún hombre ni ningún grupo de hombres interfieran en su actividad<sup>13</sup>.

Desde otra perspectiva, las dos visiones sobre la libertad de expresión han tomado como punto de partida la acción o inacción del Estado. En este sentido, la visión negativa es entendida en la medida en que el Estado no interfiera en la libertad de

---

<sup>10</sup> Sobre la libertad de los antiguos y de los modernos véase CONSTANT, Benjamín: *Sobre el espíritu de la conquista: sobre la libertad en los antiguos y en los modernos*, Tecnos, Madrid, 2002; del mismo autor y editada por SÁNCHEZ-MEJÍA RODRÍGUEZ, María L.: *Escritos políticos*, CEPC, Madrid, 1989. Véase también SÁNCHEZ-MEJÍA RODRÍGUEZ, María L.: *Benjamín Constant y la construcción del liberalismo post-revolucionario*, Alianza, Madrid, 1992; entre otros.

<sup>11</sup> Véase BERLÍN, Isaiah: *Sobre la libertad*, Alianza, 2008, Madrid, págs. 205-255.

<sup>12</sup> La definición clásica sobre libertad positiva la encontramos en Rousseau en la que el hombre como individuo autónomo no obedece a otros sino a sí mismo, al señalar la “libertad común es una consecuencia de la naturaleza del hombre, su primera ley consiste en velar por su propia conservación, sus primeros cuidados son aquellos que se debe a sí mismo y en cuanto alcanza el uso de razón, al ser él el único que puede juzgar cuáles son los medios más apropiados para su conservación, se convierte en su propio amo”. ROUSSEAU, Jean-Jacques: *El contrato social*, Istmo, Madrid, 2004, pág. 43.

<sup>13</sup> Autores como Bobbio se apoyan en el concepto de libertad negativa confeccionado por Kant que “la libertad jurídica pueda definirse como «la facultad de hacer todo lo que se quiera, sin provocar injusticias a nadie»” en el ensayo *Por la paz perpetua*. “Lo mismo ocurre en la *Metafísica de las costumbres*, donde la libertad jurídica queda definida como «la facultad de no obedecer otra ley que no sea aquella a la que los ciudadanos han dado su consenso”. BOBBIO, Norberto: *Igualdad y libertad*, Paidós, Barcelona, 1993, págs. 101-102; y KANT, Immanuel: *Hacia la paz perpetua: un esbozo filosófico*, Biblioteca Nueva, Madrid, 1999, pág. 127.

pensamiento del individuo y por ende, en la toma de sus decisiones. Mientras que la visión positiva exige del Estado el despliegue de mecanismos que permitan ejercer una libertad de expresión materialmente posible.

Otra forma de interpretar la libertad de expresión es a través del clásico debate liberalismo vs. republicanismo<sup>14</sup>. El liberalismo pugna por una libertad fluida, abierta, vigorosa, sin interferencias. Mientras que el republicanismo aboga por una libertad que no esté sujeta a factores de dominación. La visión liberal refiere que no es posible hablar de libertad en un sistema que emite normas que regulan las expresiones de los individuos, porque de esta forma se impide que el hombre pueda desarrollarse de manera autónoma y evita que se llegue a una auténtica autorrealización. En tanto, la concepción republicana entendida como “no-dominación”, parte de la premisa de una posible colonización de las ideas del individuo por agentes externos (el gobierno en turno o poderes fácticos). Como se puede observar, ambas líneas doctrinales comulgan con el concepto de libre circulación de ideas, pero desde distinta óptica.

Otros autores se han decantado por abordar la libertad de expresión desde sus dos dimensiones: individual y social<sup>15</sup>. La dimensión individual toma como punto de referencia al hombre, supeditándolo al respeto irrestricto de su dignidad y al de su desarrollo personal. Por su parte, la dimensión colectiva o social, pugna por un derecho de todos que permite deliberar y tomar decisiones de interés general.

Esta postura sostiene que el individuo es titular de un derecho bidimensional según sea ejercido desde la esfera individual (subjetivo) o social (objetivo). El sujeto como titular de la libertad de expresión puede manifestar ideas, pensamientos, opiniones y juicios de valor sobre cualquier materia siempre y cuando respete los límites constitucionales y legales establecidos. Mientras que como miembros de una comunidad, el individuo puede ejercer su libertad de expresión para involucrarse en la

---

<sup>14</sup> Sobre el debate liberalismo vs. republicanismo véase, OVEJERO, Félix: *Incluso un pueblo de demonios: democracia, liberalismo, republicanismo*, Katz Editores, 2008, págs. 43-275; ABELLÁN, Joaquín: “John Stuart Mill y el liberalismo”, en VALLESPÍN, Fernando: *Historia de la Teoría Política*, Alianza, tomo 3, Madrid, 2002, págs. 358-418; INICIARTE ARMIÑÁN, Fernando: *Liberalismo y republicanismo: ensayos de filosofía política*, Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona, 2001, págs.15-80; HABERMAS, Jürgen, y RAWLS, John: *Debate sobre el liberalismo político*, Edición Paidós, Barcelona, 1998, págs. 11-181; entre otros.

<sup>15</sup> Sobre las dimensiones de la libertad de expresión véase las obras clásicas de MILL, John S.: *On Liberty*, J. W. Parker and Son, London, 1859. En castellano, *Sobre la Libertad*, Alianza, Madrid, 2007; EMERSON, Thomas I.: *The System of Freedom of Expression*, op. cit., 1970; SCHAUER, Frederic: *Free Speech: A Philosophical Enquiry*, Cambridge University Press, Cambridge, 1982; SUNSTEIN, Cass R.: *Democracy and the Problem of Free Speech*, The Free Press, New York, 1995; FISS, Owen: *The irony of free speech*, Harvard University Press, Cambridge, 1996. Véase una nueva reflexión en ANSUÁTEGUI ROIG, Francisco J.: *Orígenes doctrinales de la libertad de expresión*, BOE-Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 1994; y SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago: *La libertad de expresión*, Marcial Pons, Madrid, 1992; entre otros.

toma de decisiones de la comunidad a la que pertenece. Las vías de participación pueden ser institucionales o no. Por ejemplo: el sujeto puede participar a través del referéndum, de la iniciativa popular, o mediante su voto en las elecciones; también tomando parte en movilizaciones, marchas, o incluso en grupos beligerantes, que aunque polémicos, se pueden incluir entre los modos de expresión de un sentir colectivo<sup>16</sup>.

Otros de los elementos de aproximación al estudio de la libertad de expresión es el relativo al papel que ésta desempeña en un sistema democrático. Este último, un concepto que merece en efecto ciertas puntualizaciones que se harán más adelante, pero que de momento sirva para poner de relieve el impacto que tiene la libertad de expresión en el sistema democrático. Desde este contexto, la libertad de expresión política tiene como objetivo principal estimular la toma de decisiones del individuo, la convergencia de una pluralidad de opiniones y la libre circulación de la información pública<sup>17</sup>. En coherencia, la democracia se asienta sobre un debate público, amplio e informado, donde el intercambio comunicativo adopta un papel fundamental para el aseguramiento y desarrollo del propio sistema.

La evolución democrática repercute en la forma de comunicar y de ejercer la libertad de expresión. Por ejemplo, el orador de la plaza pública ya no tiene ese efecto expansivo y de propagación de antaño, como en la Ilustración. El “foro” de expresión ha abandonado la fórmula de comunicación “cara a cara” entre el orador y el público, para ubicarse en nuevos campos de deliberación real y virtual<sup>18</sup>. La relevancia de estos nuevos espacios estriba en que existe una mayor e inmediata difusión de la información, que incluso puede prescindir de la existencia de un diálogo entre el emisor del mensaje y el destinatario<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> En este sentido, Rubio Núñez señala que los diversos grupos de intereses que convergen en una sociedad contribuyen a maximizar la democracia participativa. RUBIO NÚÑEZ, Rafael: *Los grupos de presión*, CEPC, Madrid, 2003, pág. 146.

<sup>17</sup> En semejantes términos, Muñoz Arnau afirma que “la orientación de las personas hacia las realidades políticas se forja también a partir de la reflexión más o menos elaborada sobre la información que los medios de comunicación proporcionaran y por el intercambio de opiniones sobre temas políticos entre las personas del entorno vital de cada uno”. MUÑOZ ARNAU, Juan A.: “Veinticinco años de opinión pública sobre la democracia, la constitución y las instituciones españolas”, *Revista de Derecho Político*, núms. 58-59, 2003-2004, pág. 130.

<sup>18</sup> Al respecto véase, KALVEN FR., Harry: “The Concept of the Public Forum”, en DAVID AMAR, Vikram (edit.): *The First Amendment. Freedom of Speech. Its Constitutional History and the Contemporary Debate*, Prometheus Books, New York, 2009, págs. 192-197.

<sup>19</sup> Sobre los nuevos espacios políticos Innerarity asevera que la “dificultad de leer adecuadamente el espacio se debe a que ha dejado de ser una dimensión silenciosa, un mero recipiente de nuestras acciones (...) ya no reina una estable evidencia desde el momento en que ha sufrido un proceso de virtualización que lo convierte, al mismo tiempo y según se mire, en algo casi irreal y en algo cargado de una gran significación, (...) con el espacio también coincide que se nos ha hecho algo máximamente



Desde nuestro punto de vista, si no hay un destinatario del mensaje o si es imposible hacerlo llegar, no podemos hablar de una “auténtica” libertad de expresión. En el ámbito político es imperante que los asuntos que conciernen a la comunidad lleguen a los ciudadanos, de lo contrario el proceso comunicativo que entraña la libertad de expresión queda incompleto y nulifica su eficacia.

El ciudadano, en el ejercicio de recepción de la comunicación, se encuentra en una situación compleja, porque tiene que desentrañar de la abrumadora cantidad de datos que se le ofrecen, los factores que distorsionan el sentido del mensaje. Por ejemplo, no debemos olvidar que los medios de comunicación son empresas, y como tales, responden a valores propios que intentan incidir en la construcción de la opinión pública<sup>20</sup>.

Algunas veces, encontramos que los medios de comunicación se limitan a difundir mensajes que, sin contenido político de fondo, trivializan los asuntos de interés colectivo y sesgan la información relevante. Comprimiendo con ello los argumentos, limitando la diversidad de opiniones y restringiendo la oportunidad de discusión. Estas prácticas deslegitiman y estimulan conductas antidemocráticas que conducen invariablemente a la falta de credibilidad informativa y a la desconfianza en las instituciones.

En consecuencia, los ciudadanos se ven obligados a dar a conocer su punto de vista por canales no institucionalizados, creando en ciertas circunstancias tensión y conflictos, que no se producirían de existir una mayor oferta de medios de comunicación de

---

invisible en el momento en que más visible era, como difícil resulta percibir lo que es ruidoso y se hace notar demasiado”. INNERARITY, Daniel: *La sociedad invisible*, Espasa, Madrid, 2004, pág. 100.

<sup>20</sup> Sobre los factores que pueden incidir en el proceso de comunicación véase, entre otros, SUNSTEIN, Cass R.: “Free speech now”, en DAVID AMAR, Vikram (edit.): *The First Amendment. Freedom of Speech. Its Constitutional History and the Contemporary Debate*, Prometheus Books, New York, 2009, págs. 100-114; LHUMANN, Niklas: *The Reality of Mass Media*, Stanford University Press CA, Stanford, 2000; ZALLER, John R.: *The Nature and Origins of Mass Opinion*, University Press, Cambridge, 1992; MCCOMBS, Maxwell E. y SHAW, Donald L.: “The agenda-setting function of the mass media”, *Public Opinion Quarterly*, núm. 36, 1972, págs. 176-187; KATZ, Elihu y LAZARSFELD, Paul F.: *Personal influence: the party played by people in the flow of mass communications*, The Free Press, Illinois, 1955. En castellano véase, FERRAJOLI, Luigi: *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, Trotta, Madrid, 2011; MONTANO, Alicia G.: *La manipulación en televisión*, Espejo de tinta, Madrid, 2006; TORNOS MAS, Joaquín (coord.): *Democracia y medios de comunicación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002; REYZÁBAL, María V.: *Propaganda y manipulación*, Acento, Madrid, 1999; GILLEN, Abraham: *Técnicas de Desinformación (al servicio de las clases dominantes). La manipulación de los pueblos por los medios de comunicación de masas. Los monopolios de los medios de comunicación de masas*, Fundación Anselmo Lorenzo, Madrid, 1991; entre otros.

distintas líneas editoriales<sup>21</sup>. Ello permitiría que el ciudadano tenga acceso a la mayor y más variada información posible.

Aunque ciertamente los medios de comunicación masiva no son la única fuente de información directa, ni podemos saber a ciencia cierta hasta qué punto inciden en la conducta del sujeto que decide; no podemos desconocer que están presentes en la vida cotidiana y que suelen ser la principal herramienta informativa de la población. Por lo que los esfuerzos se deben concentrar en evitar la distorsión comunicativa, los intentos de manipulación informativa, o la clasificación indiscriminada de la información relativa a las decisiones políticas como secretos oficiales.

## 2. Contenido de la libertad de expresión

La libertad de expresión es el derecho fundamental asociado a la libertad de conciencia, de pensamiento y palabra, cuyo objetivo es exteriorizar determinada información, sentimiento o exabrupto<sup>22</sup>. La libre manifestación de ideas se convierte en una garantía social y pública que permite la deliberación de diversas posiciones ideológicas. Dicho proceso genera la posibilidad de llegar a consensos y tomar decisiones en la organización de los poderes públicos<sup>23</sup>.

El interés de la libertad de expresión además de su dimensión subjetiva (individual) reside en gran parte en la dimensión objetiva (social) que hace efectiva la circulación

---

<sup>21</sup> Al respecto, Bobbio señala que la pluralidad en sí misma es un concepto que tiene como objetivo controlar el poder “una sociedad está mejor gobernada cuanto más numerosos son los centros de poder que controlan los órganos del poder central, es una idea recurrente en toda la historia del pensamiento político”. BOBBIO, Norberto: *Las ideologías y el poder en crisis. Pluralismo, democracia, socialismo, comunismo, tercera vía y tercera fuerza*, Editorial Ariel, Barcelona, 1988, pág. 11.

<sup>22</sup> En el mismo sentido, sobre la dicotomía de derecho fundamental vs. garantía institucional véase un estudio de TORRES MUÑOZ, Ignacio, *La autonomía universitaria. Aspectos constitucionales*, CEPC, Madrid, 2005, págs. 31-45; y FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso y GARCÍA SANZ, Rosa M.: “Artículo 20. Libertad de expresión y derecho de la información”, en ALZAGA VILLAAMIL Óscar (dir.): *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, tomo 2, Edersa, Madrid, 1996-1999, págs. 514-515. Para mayor abundamiento véase también, Díez-PICAZO, Luis M.: *Sistemas de Derechos Fundamentales*, Civitas Thompson Reuters, Madrid, 2013, págs. 313-315; RUBIO LLORENTE, Francisco: *La forma del Poder: Estudios sobre la Constitución*, vol. III, CEPC, Madrid, 2012, págs. 993-996; BASTIDA FREIJEDO, Francisco J., y otros: *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*, Tecnos, Madrid, 2004, págs. 115-120; CRUZ VILLALÓN, Pedro: *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, Madrid, 1999, págs. 49 y ss.; LLAMAZARES CALZADILLA, Ma. Cruz: *Las libertades de expresión e información...*, op. cit., pág. 61; SOLOZÁBAL, José J.: “La libertad de expresión desde la teoría de los derechos fundamentales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 32, 1991, págs. 85-91; y JIMÉNEZ-BLANCO, Antonio: “Garantías institucionales y derechos fundamentales en la Constitución”, en MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián (coord.): *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, tomo 2, Civitas, Madrid, 1991, págs. 635-650.

<sup>23</sup> En semejantes términos, GUICHOT, Emilio (coord.): *Derecho de la Comunicación*, Iustel, Madrid, 2013, págs. 30-31.

de información entre los ciudadanos. Consecuentemente, el intercambio de opiniones permite que las mayorías sociales y electorales hagan funcionar al Estado Constitucional<sup>24</sup>.

Por otra parte, un importante sector de la doctrina señala que perviven dos garantías en el núcleo esencial de la libertad de expresión, como lo son la generación de la libre opinión pública y el pluralismo<sup>25</sup>. Para referirnos a la opinión pública nos acogemos al concepto de Lippmann, quien sostiene que la “opinión pública es principalmente una versión moralizada y codificada de los hechos (...) se basa en que el modelo de estereotipos en el que descansa nuestros códigos determinan en gran medida qué grupo de hechos percibiremos y bajo qué luz”<sup>26</sup>.

Sobre el pluralismo debemos señalar que puede ser entendido desde dos vertientes una externa y otra interna. El pluralismo externo se refiere a la existencia de diversos medios de comunicación que permitan la convergencia de distintas líneas editoriales y variados posicionamientos frente a la información. Mientras que el pluralismo interno pugna por la diversidad de contenidos informativos<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Sobre la situación en Europa, véase BUSTOS GISBERT, Rafael: “Los derechos de libre comunicación en una sociedad democrática (Art. 10 CEDH)”, en GARCÍA ROCA, Javier y SANTOLAYA, Pablo (coords.): *La Europa de los Derechos: El Convenio Europeo de los Derechos Humanos*, CEPC, Madrid, 2014, págs. 473-509; y del mismo autor *Pluralismo constitucional...*, op. cit., págs. 159-185; EUGUIGUREN PRAELI, Francisco J., BUSTOS GISBERT, Rafael, y TORRES MURO, Ignacio: “Las libertades de pensamiento, información y expresión, y los derechos de reunión y asociación: pautas para un diálogo”, en GARCÍA ROCA, Javier y otros (edit.): *El diálogo entre los sistemas europeo y americano de derechos humanos*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor Navarra, 2012, págs. 186-221; y CATALÁ I BAS, Alexandre H.: *La libertad de expresión e información. La jurisprudencia del TEDH y su recepción por el Tribunal Constitucional. Hacia un derecho europeo de los derechos humanos*, Editorial Revista General de Derecho, Valencia, 2001, págs. 75-405; entre otros.

<sup>25</sup> En el mismo sentido TORRES DEL MORAL, Antonio: *Estado de Derecho Constitucional Español*, tomo 1, Servicio de publicaciones de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 2004, pág. 93; LLAMAZARES CALZADILLA, Ma. Cruz: *Las libertades de expresión e información como garantía del pluralismo democrático*, Civitas, Madrid, 1999, págs. 33-46; VILLAYERDE MENÉNDEZ, Ignacio: *Estado democrático e información: el derecho a ser informado y la Constitución española de 1978*, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1994, págs. 167-297; ESTEBAN Jorge de, y LÓPEZ GUERRA, Luis: *El régimen constitucional español*, vol. I, Labor, Barcelona, 1983, pág. 73; entre otros.

<sup>26</sup> LIPPMANN, Walter: *La opinión pública*, Langer S.L., Madrid, 2003, pág. 116. Sobre la configuración y desarrollo de la opinión pública véase también, DEWEY, John: *La opinión pública y sus problemas*, Ediciones Morata, Madrid, 2004, págs. 59-174; NOELLE-NEUMANN, Elisabeth: *La espiral del silencio. Opinión pública nuestra piel social*, Paidós, Barcelona, 2003, págs. 255-293; MUÑOZ ALONSO, Alejandro: *Comunicación Política*, Editorial de la Universitas, Madrid, 1995; GARCÍA SANZ, Rosa M.: *El derecho a opinar libremente*, Eudema, Madrid, 1990, págs. 15-88; entre otros.

<sup>27</sup> Para mayor abundamiento, véase GARCÍA MAHAMUT, Rosario y RALLO LOMBARTE, Artemi: “Neutralidad y pluralismo de los medios de comunicación en las campañas electorales: la Reforma de la LOREG de 2011”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 98, 2013, págs. 201-240; BUSTOS GISBERT, Rafael: *Pluralismo constitucional...*, op. cit.; GÓMEZ ORFANEL, Germán: “Pluralismo y libertad de medios de comunicación (art. 11.2 CDFUE)”, en GARCÍA ROCA, Javier F., y FERNÁNDEZ-SÁNCHEZ, Pablo A.: *Integración*

La protección de la libertad de expresión sólo cuando sea estrictamente necesario debe ser delimitada por el Estado. Para comprender el tipo de restricción en función de la acción o inacción del Estado, nos apoyamos en la tesis sobre la dimensión positiva y negativa de la libertad<sup>28</sup>.

La dimensión negativa pondera el deber de abstención del Estado, cuyos objetivos principales son evitar la censura, la generación de una opinión pública dirigida, y el castigo por la manifestación de ideas garantizadas por el orden constitucional. En contraste, la dimensión positiva demanda un mínimo de garantías que deben materializarse. Desde esta perspectiva se prevé asegurar la remoción de obstáculos en el acceso informativo para garantizar la eficacia del derecho. Esto se traduce en la adopción de medidas necesarias para fomentar el respeto al pluralismo y cuidar la equidad en el acceso a los medios de comunicación social<sup>29</sup>.

Por otra parte, no es ajeno a este estudio el amplio debate que existe sobre la distinción entre libertad de expresión y derecho a la información (postura dualista)<sup>30</sup>. Debemos adelantar que no compartimos dicha postura. Ciertos ordenamientos jurídicos distinguen dos tipos de libertad de expresión, separadas y diferenciadas. Por un lado la libertad de expresión (en sentido estricto) que se refiere a juicios de valor, opiniones y puntos de vista; y por otra la libertad de información que se limita a los hechos y sucesos objetivos. La novedad de esta propuesta radica en el fenómeno que

---

*europea a través de derechos fundamentales: de un sistema binario a otro integrado*, CEPC, Madrid, 2009, págs. 443-462; LLAMAZARES CALZADILLA, Ma. Cruz: *Las libertades de expresión...*, *op. cit.*; entre otros.

<sup>28</sup> Berlín presenta la libertad como la posibilidad de acción que tiene dos sentidos diferentes: libertad positiva y libertad negativa. La primera encaminada a responder ¿quién es el que manda?, mientras que la negativa se refiere a ¿en qué ámbito mando yo? BERLIN, Isaiah: *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Alianza, Madrid, 1998, pág. 49. Sobre la prohibición de censura véase un caso límite SSCIDH *Olmedo Bustos contra Chile*, de 5 de febrero de 2001; y *Palmará Iribarne contra Chile*, de 22 de noviembre de 2005.

<sup>29</sup> Entendemos por medios de comunicación social los medios de servicio público y sometidos a una gestión administrativa determinada (concesión, licencia o permiso). En nuestro caso, siempre nos referiremos a la radio y la televisión.

<sup>30</sup> Véase STC 6/1988, de 21 de enero, FJ 5. Ocurre así cuando nos referimos a la lectura del artículo 20 de la CE de 1978, dado que se ha distinguido la libertad de expresión y el derecho a la información. En el mismo sentido, Chinchilla Marín señala que “la distinción entre uno y otro derecho, (...) responden a una noción que considera que la actividad informativa, objeto del derecho de información, tiene un fundamento autónomo y desarrolla una función propia que la separan del derecho negativo de corte liberal que es la libertad de expresión”. CHINCHILLA MARÍN, Carmen: *La radiotelevisión como servicio público esencial*, Tecnos, Madrid, 1998, pág. 24. Véase también ÁLVAREZ CONDE, Enrique: *Curso de Derecho Constitucional*, vol. I, Tecnos, Madrid, 2008, págs. 464-495; y CASTRO JOVER, Adoración: “Contribución al estudio del derecho de acceso a los medios de comunicación”, *Documentación Jurídica*, Ministerio de Justicia, tomo 19, núm. 76, 1992, págs. 60-63.

normativiza a nivel constitucional la progresiva autonomía que ha ido adquiriendo la libertad de información respecto de la libertad de expresión<sup>31</sup>.

Para explicar por qué no estamos de acuerdo con la perspectiva dualista, quizá deberíamos plantearnos si existe una diferencia visible entre opiniones y hechos. La separación, a nuestro parecer, no es clara. Especialmente porque en el lenguaje mediático, la información es todo lo que circula, es decir, lo verdadero, lo falso, los rumores, lo objetivo, etcétera, por lo que una vez que pasa a la red de los medios de comunicación se convierte lisa y llanamente en información.

En cuanto a la diferenciación de las opiniones y los hechos, conviene mencionar que hay al menos dos criterios de interpretación que se han formulado para intentar distinguirlos. Un primer criterio distingue entre la libertad de expresión e información, aplicando una especie de juicio de ponderación, es decir, según cuál sea el elemento predominante en el caso de análisis, se decantará por uno u otro aspecto del derecho. De este modo, si abundan los hechos o la información objetiva, estaremos en presencia de la libertad de información, y si no estaremos en cambio en el de la libertad de expresión<sup>32</sup>.

Otro criterio se apoya en el denominado “canon de la veracidad”, sostenido por la jurisprudencia constitucional española. El requisito de veracidad es entendido por el TC como la diligencia de verificar las fuentes y contrastar los diferentes puntos de vista sobre un hecho en particular. Dicho criterio es aplicable normalmente a los

---

<sup>31</sup> En el mismo sentido véase, DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, Luis M.: *Sistema de Derechos Fundamentales*, Civitas-Thompson Reuters, Madrid, 2013, pág. 315; ÁLVAREZ CONDE, Enrique: *Curso de Derecho Constitucional*, vol. I, Tecnos, Madrid, 2008, págs. 464-495; y del mismo autor, “Algunos aspectos del régimen jurídico de la prensa”, *Revista de derecho político*, núm. 34, 1991, págs. 16-70; MAGDALENO ALEGRÍA, Antonio: *Los límites de las libertades de expresión e información en el Estado social y democrático de Derecho*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2006, págs. 93-138; PERÉZ ROYO, Javier: *Curso de Derecho constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2003, págs. 423-429; BUSTOS GIBERT, Rafael: “El concepto de la libertad de información a partir de su distinción de la libertad de expresión”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 85, 1994, págs. 261-290; y GUICHOT, Emilio (coord.): *Derecho de la Comunicación*, op. cit., pág. 27. Es preciso señalar que Guichot además de distinguir las libertades de expresión de la de información por ser derechos de “contenido autónomo o diferenciado”, también destaca que “no obstante, todos ellos pueden reconducirse a un sustrato común como distintas manifestaciones de una genérica libertad de comunicar el producto de una previa tarea intelectual (...)”. En sentido Sánchez González con relación al análisis del TC en la STC 12/1982, de 31 de marzo, afirma que “se dice que «el derecho a comunicar (...) puede considerarse como una simple aplicación concreta de la libertad de expresión...», para en un párrafo posterior reiterar: «son estos derechos, derechos de libertad frente al poder y comunes a todos los ciudadanos». ¿Desde cuándo el derecho a recibir información, suponiendo que pueda construirse como derecho público subjetivo, es un derecho frente al poder? Tampoco está muy claro aún si estamos en presencia de un único derecho o libertad, o de dos, o de tres, derechos o libertades, porque si «el derecho a recibir es una redundancia» y «el derecho a comunicar», una simple aplicación concreta de la libertad y, si es así, todo lo demás sobra”. SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago: *La libertad de expresión*, op. cit., pág. 112.

<sup>32</sup> En este sentido, véase DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, Luis M.: *Sistemas de Derechos Fundamentales*, op. cit., págs. 315-320.

profesionales de la información quienes habitualmente trabajan con la información noticiosa (hechos). Consecuentemente, este requisito se ajusta sólo a la libertad de información y no a la de expresión<sup>33</sup>.

El requisito de veracidad permite excluir del análisis las opiniones, juicios de valor y puntos de vista, identificando por lo tanto el contenido de la libertad de información. Esta misma postura de alguna manera reafirma que la libertad de información recibe un tratamiento de carácter noticioso, y que es ejercido por titulares privilegiados, esto es, los periodistas a través de los medios de comunicación<sup>34</sup>.

A nuestro juicio, tanto el “canon de veracidad” como el criterio del “elemento predominante”, son líneas de interpretación que resultan cuando menos discutibles, dado que con frecuencia es difícil identificar en estado puro los hechos y las opiniones. Por el contrario, la información suele estar amalgamada con ambos elementos, y no resulta sencillo distinguir entre uno y otro<sup>35</sup>.

En contraposición a la postura dualista, existe la doctrina monista que afirma que la libertad de expresión es una<sup>36</sup>. Se señala que la protección constitucional de la libertad de expresión tiene como objeto la información, la cual puede manifestarse indistintamente como opiniones o hechos. Bajo la lógica de la doctrina monista, tanto la información que se emite, como la que se recibe, es una misma. Ello es así, porque

---

<sup>33</sup> Sobre el canon de veracidad véase la sólida doctrina del TC, SSTC 6/1988, de 21 de enero, FJ 5; 107/1988, 8 de junio, FJ 3; 192/1999, de 25 de octubre, FJ 6; 21/2000, de 31 de enero, FJ 5 y 53/2006, de 27 de febrero, FJ 6, entre otras.

<sup>34</sup> En semejantes términos, PÉREZ ROYO, Javier: *Curso de Derecho constitucional*, op. cit., págs. 425-428; y CARRERAS SERRA, Lluís de: *Régimen jurídico de la información. Periodistas y medios de comunicación*, Ariel Derecho, Barcelona, 1996, págs. 39-61.

<sup>35</sup> Así lo sostuvo tempranamente el TC en la STC 6/1988, 21 de enero, FJ 5, “es cierto que, en los casos reales que la vida ofrecer, no siempre es fácil separa la expresión de pensamientos, ideas y opiniones de la estricta comunicación informativa, pues la expresión de pensamientos necesita a menudo apoyarse en la narración de los hechos y, a la inversa, la comunicación de hechos o de noticias no se da nunca en un estado químicamente puro y comprende, casi siempre, algún elemento valorativo o, dicho de otro modo, una valoración a la formación de una opinión. Ello aconseja, en los supuestos en que pueden aparecer entremezclados elementos de una y otra significación, entender para calificar tales supuestos y encajarlos en cada uno de los apartados del art. 20, al elemento que en ellos aparece preponderantemente”.

<sup>36</sup> En este sentido, véase SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, Juan J.: “Libertad de expresión y derecho a la información”, en ARAGÓN REYES, Manuel (director) y AGUADO RENEDO, César (codirector): *Derechos fundamentales y su protección. Temas básicos de Derecho Constitucional*, tomo 3, Civitas-Thompson Reuters, Navarra, 2011, pág. 198; SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago, *La libertad de expresión*, op. cit., págs. 109-126; CARRERAS I SERRA, Francesc de: “La libertad de expresión: un derecho constitucional”, *Libertad de expresión, Anuario del Departamento de Ciencias política y Derecho Público*, 1990, pág. 15; FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso y GARCÍA SANZ, Rosa M.: “Artículo 20. Libertad de expresión...”, op. cit., págs. 505-554; y TERRÓN MONTERO, Javier: “La libertad de expresión y la Constitución”, *Documentación Administrativa*, núm. 187, 1980, págs. 201-232; entre otros.

los datos transmitidos constituyen propiamente el mensaje de la comunicación, el cual cumple con la precisa finalidad de dar a conocer algo<sup>37</sup>.

Algunos de los exponentes de la doctrina monista en España sostienen con relación al artículo 20 de la CE, que en este precepto “se afirma un solo derecho, complejo, con un solo objeto genérico, que es el mensaje y un limitado número de objetos específicos que son cada mensaje o cada información de diferentes características jurídicas”. En tal planteamiento se parte de “una visión global (...) del proceso de comunicación pública que reconoce, (...) protege [y] posibilita una interpretación adecuada, que responde a las demandas informativas del Estado democrático y social”<sup>38</sup>. Desde esta línea argumentativa, se aprecia una crítica sobre la innecesaria fragmentación de la libertad de expresión que dispone el texto constitucional.

Bajo la perspectiva monista, se detecta una duplicidad en la distinción entre la libertad de expresión contemplada en el inciso “a” (expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones) y el inciso “d” (comunicar o recibir información veraz) del art. 20 de la CE, cuya aplicación debería fusionarse en un mismo derecho, pero que la interpretación constitucional separa hasta lograr un tratamiento claramente diferenciado<sup>39</sup>.

Desde esta lógica argumentativa, es necesario decir que el derecho de la información es en rigor una redundancia desde el tratamiento jurídico de la libertad de expresión por varias razones. En principio porque no es posible hablar de libertad de expresión o de libertad de información separadamente, ya que ambos conceptos forman parte de un único proceso de comunicación. Segundo, la distinción clara entre hechos y opiniones es una labor complicada, dado que la información suele presentarse a modo

---

<sup>37</sup> Así pareció entenderlo inicialmente el TC en la STC 6/1981, de 16 de marzo, FJ 4, aunque en jurisprudencia posterior abandonaría este criterio; “la libertad de expresión que proclama el art. 20.1 a) es un derecho fundamental del que gozan por igual todos los ciudadanos y les protege frente a cualquier injerencia de los poderes públicos que no esté apoyada en la ley, e incluso frente a la propia ley en cuanto ésta intente fijar otros límites que los que la propia Constitución (art. 20.1 y 53.1) admite. Otro tanto cabe afirmar respecto del derecho a comunicar y recibir información veraz, fórmula que como es obvio, incluye dos derechos distintos, pero íntimamente conectados. El derecho a comunicar que, en cierto sentido, puede considerarse como una simple aplicación concreta de la libertad de expresión y cuya explicitación diferenciada sólo se encuentra en textos constitucionales recientes es derecho del que gozan también sin duda, los ciudadanos (...)”.

<sup>38</sup> FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso y GARCÍA SANZ, Rosa M.: “Artículo 20. Libertad de expresión...”, *op. cit.*, pág. 519-520. En el mismo sentido SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago: *La libertad de expresión*, *op. cit.*, págs. 114 y 115; y SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, Juan J.: “Libertad de expresión y derecho a la información”, *op. cit.*, pág. 198, entre otros.

<sup>39</sup> Al respecto Solozábal sostiene que “tanto la libertad de expresión de ideas como la libertad de comunicación son una manifestación de un derecho general a la comunicación” destacando que “la libertad de información no es una manifestación de la libertad de opinión, sino su condición en una sociedad libre”. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, Juan J.: “Libertad de expresión y derecho a la información”, *op. cit.*, pág. 198.

de bloques informativos, por lo que identificar los sesgos subjetivos de los objetivos es muy difícil. Tercero, el estudio de la información aislada de los derechos que rodean la comunicación (difusión, emisión y recepción de mensajes, etc.) reduciría el análisis a un simple estudio sobre el contenido de lo expresado<sup>40</sup>. En concreto, el derecho a la información es una manifestación de expresión, pero desde nuestro punto de vista no es un derecho autónomo.

Además de la postura dualista o monista, existen otras experiencias constitucionales donde de alguna manera se fragmenta aún más el estudio de la libertad de expresión a partir del reconocimiento de nuevos derechos. En este sentido, se aborda el denominado derecho de antena, derecho a la “banda ancha”, derecho a las nuevas tecnologías, derecho a Internet, derecho de acceso a la información pública, derecho a difundir información, entre otros<sup>41</sup>.

Todos los derechos anteriores pretenden tutelar el interés de la libre circulación de la información en sus diferentes presentaciones. Posiblemente el avance tecnológico sea un factor que contribuya al hábito legislativo de diversificar y poner “apellido” a los derechos fundamentales. No obstante, muchas veces la gran cantidad de legislación que se produce en la materia no responde exclusivamente a un deseo proteccionista, sino a razones de oportunidad y legitimación política<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> El mismo alcance le da la CADH en el art. 13, “la Corte Interamericana de Derechos Humanos es una institución jurídica autónoma cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos” art. 1 del Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de octubre de 1979. La CIDH ha tenido la oportunidad de señalar en diversas sentencias que la libertad de expresión: “constituye un bastión fundamental para el debate” porque es una herramienta básica para la formación de la opinión pública de los ciudadanos y contribuye al escrutinio de la actuación de los gobiernos mediante la exigencia de transparencia y fiscalización de las autoridades y de su gestión. Así lo ha manifestado en diversas resoluciones, *SSCIDH Olmedo Bustos y otros contra Chile* «caso La última tentación de Cristo» de 5 de febrero de 2001; *Ivcher Bronstein contra Perú*, de 6 de febrero de 2001; y *Ricardo Canese contra Paraguay*, de 31 de agosto de 2004. Para mayor abundamiento sobre el desarrollo jurisprudencial de la libertad de expresión en la CIDH véase EUGUIGUEREN PRAELI, FRANCISCO J., BUSTOS GISBERT, RAFAEL, y TORRES MUÑOZ, IGNACIO: “Las libertades de pensamiento...”, *op. cit.*, págs. 186-221; y CASTILLA JUÁREZ, KARLOS A.: *Libertad de expresión y derecho de acceso a la información en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2011.

<sup>41</sup> Al respecto véase BERTONI, EDUARDO A.: “Freedom of Information. Three Harmless Words? The Role of the Media and Access to Information Laws”, *Derecho Comparado de la Información*, núm. 19, 2012, págs. 29-94.

<sup>42</sup> En el mismo sentido, Juan Fernando López Aguilar en el prólogo escrito a la obra *Pluralismo informativo y Constitución* señala que “Los ordenamientos constitucionales han librado, por descontado, una impagable lucha por su ‘aguerrimiento’ y protección, cuya significación a estas alturas no necesita glosa alguna. Tan es así que la dosis de ‘hiperprotección’ o ‘hipergarantismo’ que haya podido deslizarse resulta hoy un inconfesado tabú, una extraña zona prohibida para los constitucionalistas. Pero, esos excesos existen; y negarlos es, simplemente negar la realidad”. RALLO LOMBARTE, ARTEMIO: *Pluralismo informativo y Constitución*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pág. 24.



Tras el camino recorrido, todo parece indicar que nos hallamos ante un problema laborioso debido a que no existen consensos mayoritarios sobre la aceptación científica de una definición sobre la libertad de expresión. Es por ello, que en esta tesis, consideramos que la diferencia objetiva que se plantea entre la distinción de juicios de valor (opiniones, puntos de vista, etc.) y hechos objetivos verificables, es difícilmente asumible, especialmente en materia electoral<sup>43</sup>. Por lo que partimos de la premisa que señala que, la libertad de expresión es un derecho genérico que entraña derechos específicos (emitir, recibir y difundir información) que forman parte de un proceso de comunicación cíclico, amplio y complejo<sup>44</sup>.

Enseguida abordaremos cada una de las fases del proceso de comunicación que implica la libertad de expresión, cuya integración podemos analizar en tres apartados: derecho a comunicar, derecho a recibir información y derecho de acceso a los medios de comunicación<sup>45</sup>.

## 2.1 Derecho a comunicar

La libertad de expresión conlleva el ejercicio del derecho a comunicar información. El proceso de dar a conocer determinadas ideas implica la satisfacción de dos etapas previas. En primer lugar, la generación de la información que se desea transmitir, y en segundo lugar, la búsqueda y localización de canales a través de los que se pretende difundir la información.

---

<sup>43</sup> En este sentido, véase BUSTOS GISBERT, Rafael: "El concepto de la libertad de información...", *op. cit.*, pág. 269; y SORIA, Carlos: *Derecho a la información y derecho a la honra*, Asesoría Técnica de Ediciones, Barcelona, 1981, págs. 63 y ss.; entre otros.

<sup>44</sup> En el mismo sentido, véase STC 6/1981, de 16 de marzo, FJ 3, al señalar que "la libertad de expresión asegura el mantenimiento de una comunicación pública libre, sin la cual quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidas a formas huecas las instituciones representativas y absolutamente falseando el principio de legitimidad democrática". En semejantes términos se expresa ORTEGA GUTIÉRREZ, David: *El Derecho a la comunicación. Un análisis jurídico-periodístico*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2008, págs. 91-113, y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio: "Democracia y acceso a la información", *Cuadernos de Divulgación sobre aspectos doctrinales de la Justicia Electoral*, núm. 9, TEPJF, México, 2005, págs. 27-34. Sobre una libertad genérica de expresión véase SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, Juan J.: "Aspectos constitucionales de la libertad de expresión y el derecho a la información", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 23, 1998, pág. 144; y LLAMAZARES CALZADILLA, Ma. Cruz: *Las libertades de expresión...*, *op. cit.*, pág. 45.

<sup>45</sup> Nos apoyamos en el alcance que le ha otorgado la CADH a la libertad de expresión en el art. 13.1, al señalar que "toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar y difundir informaciones de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección". En el mismo sentido Bustos Gisbert destaca "la libertad de expresión como definición general del derecho y concreta tres de sus manifestaciones: la libertad de opinión, la libertad de transmitir información y la libertad de recibir información". BUSTOS GISBERT, Rafael: *Los derechos de libre comunicación...*, *op. cit.*, pág. 474.

El derecho a emitir información es la primera fase del proceso de comunicación que envuelve la libertad de expresión. El proceso de comunicación debe permitir en su más elemental garantía la posibilidad de que el individuo dé a conocer su singularidad mediante el desarrollo de la expresión<sup>46</sup>. En términos semejantes, Guichot afirma que “el poder comunicarnos libremente constituye una expresión básica de nuestra autonomía personal y que está (...) directamente vinculado con el libre desarrollo de nuestra personalidad”<sup>47</sup>.

La generación y transmisión de las ideas, independientemente del contenido, debe gozar de protección constitucional y evitar a toda costa acallarlas. De lo contrario, la deliberación pública perdería su sentido desde el momento en que no se asegure la difusión de las críticas, especialmente de aquellas que inciten el debate político. Al mismo tiempo, se debe exigir la ausencia de todo tipo de control previo para que realmente sea un derecho de autodeterminación de la voluntad individual y colectiva<sup>48</sup>.

Bajo la lógica anterior, la idea que se genera no puede ser sometida a censura previa. En congruencia, no es admisible someter las manifestaciones esgrimidas en el legítimo ejercicio de la libertad de expresión a un *test* de veracidad, oportunidad, razonabilidad o de cualquier otra índole<sup>49</sup>. De ahí que se afirme que la libertad de expresión no

---

<sup>46</sup> Al respecto, Ansuátegui Roig señala que “no se puede evitar que los individuos piensen y exterioricen sus ideas porque la comunicación del pensamiento es una condición para la paz y el bienestar social”. ANSUÁTEGUI ROIG, FRANCISCO J.: *Orígenes Doctrinales...*, op. cit., pág. 334. Sobre todo, y con carácter general véase BOBBIO, Norberto: *Igualdad y libertad*, op. cit., págs. 97-155.

<sup>47</sup> GUICHOT, Emilio (coord.): *Derecho a comunicar*, op. cit., pág. 44.

<sup>48</sup> En este sentido, nos apoyamos ampliamente en la reflexión de Bovero que afirma “(...) si el problema político esencial, el problema de cualquier forma de gobierno (para que pueda existir un gobierno), es el de alcanzar, para toda cuestión de relevancia pública, una decisión colectiva unívoca, es decir, llegar a una voluntad única, que debe ser considerada, como voluntad colectiva o «general», superando el conflicto, o el contraste, o la mera heterogeneidad de las muchas voluntades individuales de los asociados, en el caso de la democracia (ideal) se trata de reducir a las muchas voluntades individuales a una única voluntad colectiva de manera que no solamente las primeras identifiquen a las segundas como una voluntad no extraña a ellas, no impuesta, sino que también la voluntad colectiva, o general surja de las individuales voluntades como de sus fuentes originarias”. BOVERO, Michelangelo: *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Trotta, Madrid, 2002, pág. 29.

<sup>49</sup> En la doctrina española al existir una distinción entre la libertad de expresión y el derecho a la información, los datos obtenidos en este último caso, normalmente por los profesionales de la información, deberá ajustarse al criterio de veracidad. Este criterio se refiere al deber de diligencia en la comprobación de la información (hechos y fuentes informativas). El TC con relación a la veracidad, ha sostenido que no se refiere a la idea de objetividad, ni hace alusión a la “realidad incontrovertible” de los hechos, pues ello implicaría la constricción del cauce informativo de aquellos hechos o acontecimientos de la realidad que hayan sido plenamente demostrados. Por el contrario, la veracidad de la información prevista en el art. 20.1 d) CE, se refiere a la exigencia de un específico deber del informador en la diligencia de la búsqueda de la verdad en la noticia y en la comprobación de la información difundida. En este sentido véase SSTC 6/1988, de 21 de enero, FJ 5; 123/1993, de 19 de abril, FJ 4; 21/2000, de 31 de enero, FJ 6; 53/2006, de 27 de febrero, FJ 6. No obstante, en América el concepto de veracidad se ha desarrollado de manera distinta, “en la jurisprudencia de la CIDH la propia idea de

radica en la sola emisión de una información, sino también en el deber de cuidado que implica una ausencia de interferencias para el desarrollo de las ideas.

A pesar de la pugna por una deliberación vigorosa, una parte importante de la doctrina señala que no es posible proteger bajo la libertad de expresión la difusión de datos falsos, insinuaciones o rumores en la información de interés general<sup>50</sup>. No obstante, en el particular escenario de la deliberación política, se puede estar de acuerdo en que los márgenes de la crítica hacia el gobierno, los partidos políticos o las acciones concretas de gestión gubernamental son más amplios que las admitidas en un debate ordinario, por lo que las afirmaciones erróneas con frecuencia son inevitables<sup>51</sup>.

Adherirse a un criterio que intente imponer la “verdad” como condición para el reconocimiento del derecho, ha llevado a algunos autores al extremo de apelar a la única garantía que daría certeza jurídica al emisor de ideas, que no sería otra que el silencio<sup>52</sup>. Este presupuesto, sin embargo, es inasumible en un Estado democrático. En todo caso, los límites en la difusión de información serán los que establezca la ley, la jurisprudencia y el sistema democrático<sup>53</sup>.

En suma, la posibilidad de emitir información, no es en absoluto, un ejercicio unilateral del derecho, por el contrario, adquiere sentido cuando a través de la difusión de

---

veracidad ha sido tratada con enorme desconfianza, si bien se aprecia una cierta evolución en las últimas decisiones. La idea, que constituye en la jurisprudencia europea un avance en la protección de la libertad de expresión (en la medida en que justifica la invasión de otros derechos o intereses colectivos en ejercicio del derecho), aparece aquí como una amenaza a la misma”. EUGUIGUREN PRAELI, FRANCISCO J., BUSTOS GISBERT, RAFAEL y TORRES MUÑOZ, IGNACIO: “Las libertades de pensamiento...”, *op. cit.*, y los derechos de reunión y asociación: pautas para un diálogo, en GARCÍA ROCA, JAVIER y otros (edit.): *El diálogo entre los sistemas europeo y americano de derechos humanos*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor Navarra, 2012, pág. 194. Véase también Opinión Consultiva, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas*, OC-5/85, de 13 de noviembre de 1985; SSCIDH Ricardo Canese contra Paraguay, de 31 de agosto de 2004; Herrera Ulloa contra Costa Rica, 2 de julio de 2004.

<sup>50</sup> En este sentido, Chomsky y Ramonet señalan que “quien difunde conscientemente información falsa, engañosa, defraudando el interés del receptor a formarse una opinión, vicia la voluntad del ciudadano en su calidad de participante en el proceso democrático”. CHOMSKY, NOAM y RAMONET, IGNACIO: *Cómo nos venden la moto, Información, poder y concentración de los medios*, Icaria, Barcelona, 2002, págs. 10, 21 y 31.

<sup>51</sup> En este sentido, “el 15 de mayo de 2009, los cuatro relatores para la libertad de expresión [CIDH] suscribieron la «Declaración Conjunta sobre los medios de comunicación y elecciones», en la que destacan la particular importancia del debate abierto y del derecho de acceso a la información en el contexto de procesos electorales, así como el rol fundamental de los medios de comunicación para plantear temas relevantes en materia electoral, e informar a la ciudadanía (...)”. Informe Anual de la Comisión IDH 2009, Informe de la Relatoría Especial para la libertad de Expresión, Capítulo IV, 30 de diciembre de 2009, párrafo 73. Véase Declaración Conjunta sobre medios de comunicación y elecciones, 15 de mayo de 2009, [Disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=744&IID=2>].

<sup>52</sup> En semejantes términos, VEGA RUIZ, JOSÉ A. de: *Libertad de Expresión, Información Veraz, Juicios Paralelos, Medios de Comunicación*, Editorial Universitas, Madrid, 1998, pág. 39.

<sup>53</sup> En este sentido, Emerson enfatiza en la necesidad de salvaguardar la libertad de expresión a través del firme compromiso con el Derecho y el respeto por los límites o excepciones establecidas con antelación, de forma clara y precisa. EMERSON, THOMAS I.: *The System of Freedom of Expression*, *op. cit.*, págs. 9-10.

información el receptor obtiene los conocimientos que necesita para tomar una decisión<sup>54</sup>. De ahí la relevancia de proteger la libertad de pensamiento de los sujetos, ideas que conoceremos al ejercitarse libremente el derecho a comunicar.

## 2.2 Derecho a recibir información

El derecho a recibir información es una etapa de la comunicación que consiste en la posibilidad de reunir la mayor cantidad posible de información disponible y pública, que se produce sobre asuntos de interés general. Asimismo, es un elemento básico de la libertad de expresión porque es impensable que se pueda comunicar algo, si no existe un destinatario del mensaje.

El objeto constitucional del derecho a recibir información tiene como fin último la generación de la libre opinión pública. La protección jurídica en la recepción de información será eficaz si la relación comunicativa que se forma es plural y no se utiliza como ficción para controlar el flujo informativo<sup>55</sup>. Dicha protección permite hacer frente a los intentos por establecer una sola línea informativa, de tal suerte, que los individuos puedan acceder a un importante cúmulo de datos, seleccionar libremente lo que más les interesa y tomar una decisión.

Con frecuencia la mayor afectación en el ejercicio del derecho de expresión se da a través de la obstrucción del derecho a recibir información. En una sociedad donde se prime la libre circulación de ideas, no es admisible tolerar el ocultamiento de información o la clasificación de asuntos de interés público, con excepción de aquella información que encuadre en la categoría de secreto oficial<sup>56</sup>. De igual forma, en la

---

<sup>54</sup> Así lo señala Rosado Iglesias, “la información es un instrumento para el avance social, que viene del relato de la realidad que percibe el sujeto, y el efecto que provoca en el resto de la comunidad, en su decisión, y que puede determinar su forma de comprender el mundo que le rodea”. ROSADO IGLESIAS, Gema: *La Televisión Pública en España Régimen jurídico y control*, CEDECS Editorial, Barcelona, 1999, pág. 508.

<sup>55</sup> Autores como Davison destaca los esfuerzos que han hecho los gobernantes de todo el mundo para influir en la opinión pública a través de la publicidad, la propaganda, la censura y las técnicas de manipulación. DAVISON, Philips W.: “Opinión Pública”, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Aguilar, Madrid, 1974-1979, pág. 458.

<sup>56</sup> Al respecto, Fernández-Miranda Campoamor y García Sanz señalan que “el campo de mayor incidencia limitativa, frecuentemente desmedida, es el de los llamados secretos oficiales. Los límites derivados de las exigencias de la «seguridad del Estado», referidos tanto a la facultad de investigación como a las de comunicación y recepción, no están expresamente recogidos en el artículo 20 de la Constitución, pero nadie discutirá su derivación implícita como consecuencia de la consideración de la seguridad estatal como presupuesto del Estado de Derecho y, por tanto, de la efectividad de las libertades públicas”. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso y GARCÍA SANZ, Rosa M.: “Artículo 20. Libertad de expresión...”, *op. cit.*, págs. 536-537. En el mismo sentido, véase TORRES MURO, Ignacio: “La libertad de expresión en las campañas electorales y sus límites. Propaganda negativa. Problemas y

recepción de información privada, tampoco es posible aceptar las intervenciones en la comunicación que sostienen los individuos en el seno de su intimidad. Ambos escenarios, el público y privado merecen ser respetados y ser reforzados con garantías que permitan que el mensaje llegue con las menores distorsiones posibles a su destinatario.

Al respecto, cobra especial relevancia lo subrayado por Torres Muro al señalar que “lo único que se pretende es afirmar con claridad la idea de que la libertad de expresión es un elemento básico del Estado constitucional. En las realidades políticas en donde se recorta, o no se reconoce en toda su amplitud, estaremos, sin duda alguna, hablando de un sistema autoritario, o totalitario”<sup>57</sup>.

Una injerencia en la recepción de información constituye una vulneración del derecho a expresarse con libertad, dado que su garantía se extiende al posible “derecho a influir” sobre los demás<sup>58</sup>. Es decir, se debe proporcionar protección al emisor para que su mensaje llegue a los receptores, sin que exista agente o poder fáctico que lo impida. El derecho a recibir información cobra especial relevancia en el ciclo de la comunicación que se desarrolla en una libertad amplia como lo es la libertad de expresión, al legitimar la expectativa del destinatario a recibir una información útil y de interés general. En consecuencia, no es extraño que normalmente las ilegítimas intromisiones se manifiesten mediante una perturbación en el acceso a la comunicación que se desea recibir.

En este sentido, Chinchilla Marín nos recuerda que “el individuo tiene por fuerza que ser informado con independencia de (...) luego ejercer o no el derecho a expresar sus opiniones o el de participar en el gobierno de los asuntos públicos; es decir, aunque opte por ejercer sus derecho al silencio o a la abstención”<sup>59</sup>. Bajo este razonamiento, la armonización de todos los intereses que confluyen en la toma de decisiones deben iniciar con un proceso de información lo más completo posible, de ahí lo crucial de estar informados.

---

controles” en RÍOS VEGA, Luis E. (coord.): *Tópicos contemporáneos de derechos políticos fundamentales*, Dykinson, Madrid, 2010, pág. 134.

<sup>57</sup> TORRES MURO Ignacio: “La libertad de expresión, y equidad en las campañas electorales. Nuevos desarrollos”, documento inédito facilitado por el autor, 2014, pág. 6.

<sup>58</sup> En este sentido, Villaverde Menéndez señala que “aquí ya no se trata de hacer accesible una información, asegurando su disponibilidad con la imposición de un deber de abstención a un tercero, sino de que, una vez divulgada, su recepción no sea impedida u obstaculizada por injerencias y omisiones de los poderes públicos o de los particulares”. VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio: *Los derechos del público*, Madrid, Tecnos, 1995, pág. 20.

<sup>59</sup> CHINCHILLA MARÍN, Carmen: *La radio-televisión como servicio público esencial*, Tecnos, Madrid, 1998, pág. 33.

No obstante lo anterior, no existe consenso sobre el reconocimiento de un derecho a recibir información o a ser informado. Quienes niegan la existencia del derecho a recibir información afirman que la libertad de expresión no es una prerrogativa individual que funcione con base a expectativas e intereses del receptor<sup>60</sup>. Enfatizan en que el destinatario del mensaje no puede tener un interés específico en la información que se le presenta porque ésta es el resultado de un proceso informativo libre que no puede estar sometida a la satisfacción del destinatario<sup>61</sup>. Desde esta perspectiva, se niega el derecho a ser informado porque se visualiza en su ejercicio una restricción a la circulación de ideas libres<sup>62</sup>.

Aunque el planteamiento anterior no carece de razón, desde nuestro punto de vista no es susceptible de ser adoptado completamente. Especialmente porque se omite considerar la conducta asumida por el receptor una vez que la información ha sido recibida. Es decir, el receptor puede adoptar múltiples posiciones frente al mercado informativo lo que denota un interés (explícito o implícito) sobre la información recibida.

El receptor puede permanecer indiferente ante el mensaje, o asumir una postura más participativa a través del diálogo, de la réplica o directamente mediante la toma de decisiones<sup>63</sup>. Desde esta óptica, es posible que el interés informativo no se revele como una condición para la circulación de ideas, sino para la permanencia o no de los

---

<sup>60</sup> Sobre la representación de los medios como fuentes de expectativas sociales, véase FLEUR, Melvin L. de, y BALL-ROKEACH, Sandra J.: *Teorías de la comunicación de masas*, Paidós, Barcelona, 2001, págs. 290-294.

<sup>61</sup> En este sentido, Monzón señala que “en la actualidad la estrategia de la comunicación ha sufrido una transformación importante, al supeditar las ideas a los hechos y éstos a los hombre. Esta inversión del proceso se ha trasladado a un primer plano el papel del líder, candidato o político, convirtiéndole en emisor de mensajes o estrella de la comunicación. La imagen el carisma o las dotes de persuasión son las cualidades que se busca crear en los líderes políticos, cualidades que han de ser expuestas a los ojos del gran público a través de la representación y el ritual de los medios de la comunicación. No hay comunicación directa entre políticos y ciudadanos, sino entre imágenes y expectativas representadas en el escenario de los medios”. MONZÓN ARRIVAS, Cándido: *Opinión pública...*, op. cit., pág. 48. En los mismos términos, REY MORATÓ, Javier del: *Comunicación política, Internet y campañas electorales. De la teledemocracia a la ciberdemocracia*, Tecnos, Madrid, 2007, pág. 51.

<sup>62</sup> En sentido contrario, sobre el derecho a ser informado Villaverde Menéndez señala, que desde la perspectiva de “la dogmática institucional-funcional [se] edifica el instituto de la opinión pública libre sobre la base de la satisfacción del interés general en la información y la formación de la opinión individual y colectiva, a cuyo servicio estructura y ordena las diversas garantías de la comunicación”, VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio: *Estado democrático e información...*, op. cit., pág. 233.

<sup>63</sup> En semejantes términos, Canel sostiene que “en la comunicación hay que partir del conocimiento del destinatario del mensaje, pero no como un receptor situado al final de la cadena, sino como alguien que participa de manera activa y permanente en la comunicación”. CANEL, María J.: *Comunicación de las Instituciones Públicas*, Tecnos, Madrid, 2007, pág. 230.

tópicos mediáticos. Incluso a través de la interpretación informativa el receptor adopta un criterio y contribuye a la generación de la libre opinión pública<sup>64</sup>.

Es innegable que el receptor de la información cumple un papel importante en el ejercicio de la libertad de expresión dado que es el destinatario del proceso comunicativo. Por lo que su función puede ser analizada, por lo menos, desde dos ópticas, como sujeto pasivo o activo, según se desprenda del modelo de comunicación adoptado.

Una parte importante de la doctrina se ha centrado en el estudio de la posición pasiva, señalando que el receptor se beneficia relajadamente como destinatario de la protección constitucional de quien se expresa libremente. Desde esta óptica, el sujeto pasivo se limita a permanecer impoluto ante la avalancha informativa que se le suministra<sup>65</sup>. En sentido contrario, autores como Villaverde Menéndez desde los postulados de los «derechos del público» reconocen al receptor como acreedor de información de diversas categorías<sup>66</sup>. Bajo esta línea argumentativa, el individuo goza de protección cuando pretende informarse lo que le permitirá involucrarse con mayores elementos en la deliberación pública<sup>67</sup>.

Por otra parte, el avance tecnológico también ha contribuido a reforzar tanto al derecho a recibir información como al papel que desempeña el destinatario del

---

<sup>64</sup> Al respecto, Herreros Arconada señala la importancia de la retroalimentación al afirmar que es “un concepto que puede definirse como la reacción a un mensaje o flujo autorregulador que se establece entre los sujetos de la comunicación, de forma que el efecto *feedback* aparece claramente ligado al proceso de interacción, en cuanto entendamos ésta como la influencia experimentada entre las personas cuando establecen entre ellas un proceso de comunicación”. HERREROS ARCONADA, Mario: *Teoría técnica de la propaganda electoral (formas publicitarias)*, Promociones y Publicaciones Universitaria S.A., Barcelona, 1989, pág. 18. En semejantes términos, Ghiglione analiza al público no como una “mecánica cognitiva” sino como un sujeto social por lo que el proceso informativo de “co-construcción retorno” no se pueden dejar de lado. GHIGLIONE, Rodolphe: “La recepción del mensaje. Enfoques psicosociológicos”, en DAYAN, Daniel (comp.): *En Busca del Público*, Gedisa, Barcelona, 1997, págs. 295-316.

<sup>65</sup> Al mismo tiempo, se ha señalado que el reconocimiento del derecho a ser informado plantea la problemática de la determinación del sujeto pasivo, dicho dilema ha sido ampliamente discutido por la doctrina italiana y la francesa. Para mayor abundamiento véase CHINCHILLA MARÍN, Carme: *La radio-televisión...*, op. cit., págs. 57-60.

<sup>66</sup> VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio: *Los derechos del público*, op. cit., pág. 22. En semejantes términos otros autores ya se habían pronunciado al respecto véase EMERSON, Thomas I.: *The System of Freedom of Expression*, op. cit., pág. 7; y WEINSTEIN James: “Extream Speech, Public Order and Democracy: Lessons from The Masses”, en HARE Ivan y WEINSTEIN James (eds.): *Extream Speech and Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2009, pág. 29.

<sup>67</sup> Al respecto, Villaverde Menéndez señala que “la libertad del emisor recibe una protección reforzada en razón de su fidelidad al fin de la garantía, contribuir a la formación de la opinión pública libre, y por consiguiente, en la satisfacción del interés colectivo en la información (...) dentro de los diversos aspectos jurídicos que entraña la institución de la opinión pública libre, el de la garantía institucional del interés colectivo en la información tiene por objeto la preocupación por un público bien informado”. VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio: *Estado democrático e información...*, op. cit., pág. 235.

mensaje. El proceso de comunicación que se apoya en el uso de las nuevas tecnologías facilita el flujo informativo. Es así como el derecho a recibir información adquiere otras dimensiones (espaciales y temporales). Lo que provoca que se genere una comunicación asimétrica entre el emisor y el receptor, es decir, se prescinde de la comunicación presencial y limitada a una persona o a un grupo de personas<sup>68</sup>. Con el auxilio de las nuevas tecnologías el receptor de la comunicación toma el control de la afluencia de datos y las somete a sus condiciones (cómo, cuándo y dónde).

El cambio más visible indica que el receptor puede recibir información en casi cualquier lugar, en la comodidad del hogar, el trabajo, la universidad o a través del teléfono móvil. Pero la función del receptor de la comunicación no sólo se circunscribe a la deliberada tarea de informarse<sup>69</sup>. El destinatario o auditorio, en esta comunicación asimétrica, puede adoptar otras actitudes en ejercicio de su libertad de decidir, por ejemplo, puede cambiar de canal, apagar la televisión, comprar o no un periódico, eliminar el correo electrónico de su bandeja de entrada, o bien, contestar o no un *tweet*<sup>70</sup>.

Es justamente la característica de interacción mediática o en red, la que permite la multiplicación de nuevos actores en un proceso electoral. En este sentido, Rubio Núñez, afirma que “hoy cualquiera puede mantener *online* una página de apoyo a un candidato o subir un video de crítica a otro, sin relación ninguna con la campaña oficial pero con mucho impacto; cualquiera puede enviar un correo electrónico solicitando el voto para un candidato, a una base de datos mucho más amplia que la del propio partido (...)”<sup>71</sup>. Actualmente casi todos podemos participar a través de la red, lo que permite descentralizar la información, diversificar las formas de interacción entre el emisor y el receptor del mensaje, y facilitar la segmentación de la opinión pública.

---

<sup>68</sup> Cuando nos referimos al término comunicación asimétrica lo hacemos para destacar el cambio de condiciones del proceso de comunicación tradicional o simétrica, es decir, emisor-mensaje-receptor-respuesta. Con el uso de las nuevas tecnologías el emisor emite el mensaje y el proceso de interacción entre la recepción y la posible respuesta puede darse inmediatamente o bien puede prolongarse en el tiempo indefinidamente. Puede también tener un emisor específico, o puede enviarse a un sector difuso y masivo. Asimismo, el espacio matiza el dinamismo y la espontaneidad con la que se desarrolla un debate presencial, frente al anonimato y premeditación que permite estar del otro lado del monitor.

<sup>69</sup> En semejantes términos, MAZZOLENI, Gianpietro: *La comunicación política*, Alianza, Madrid, 2010, pág. 35; y THOMPSON, John B.: *El escándalo político...*, op. cit., 2001, págs. 55-130.

<sup>70</sup> En este sentido, Blumer denomina el inicio de la tercer era al acceso irrestricto informativo a través de medios clásicos (periódicos, radio y televisión), pero sobre todo se refiere a los digitales. La abundancia y la celeridad en el acceso informativo no necesariamente se corresponde con un interés político que se refleje en una mayor participación. BLUMER, Jay G.: “The third age of political communication”, *Journal of public affairs*, vol. 1, núm. 3, 2001, págs. 201-209.

<sup>71</sup> RUBIO NÚÑEZ, Rafael: “Nuevas tendencias de regulación del uso de las nuevas tecnologías en campaña electoral”, en BARRAT I ESTEVE, Jordi y FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa M.: *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2011, págs. 313-333.



En este orden de cosas, y en apretada síntesis cabe señalar que el derecho a ser informado reclama una protección amplia y eficiente. El objetivo es evitar la injerencia arbitraria, la obstrucción, la clasificación de información y la opacidad informativa, así como la generación de una información única. Del mismo modo, resulta conveniente impedir el silenciamiento de la disidencia y de las opiniones no compartidas<sup>72</sup>. En concreto, el derecho a recibir información es una fase clave del proceso de comunicación y es pilar para el ejercicio de la libertad de expresión, especialmente durante el proceso electoral<sup>73</sup>.

### 2.3 Derecho de acceso a medios de comunicación

La visibilidad y propagación que ofrecen los medios a las expresiones proferidas permite diseminar las ideas a gran escala<sup>74</sup>. De ahí que se suele afirmar que, la vinculación entre los *mass media* y la libre manifestación de ideas es una precondition para la propia existencia de la libertad de expresión, porque sin la difusión apropiada del mensaje, no se lograría dar cabal cumplimiento a la finalidad de crear, enviar y recibir información<sup>75</sup>.

La interacción entre los medios de comunicación y el público receptor, está dotada de una protección constitucional más intensa dado que los medios son las fuentes de información habitual y más efectiva en la trasmisión de mensajes. El ámbito jurídico en el que se mueven los medios, además de tener obligaciones constitucionales con la

---

<sup>72</sup> En este sentido, Mill señala que la principal amenaza contra la libertad es la intolerancia, al afirmar que “si toda la humanidad, menos una persona, fuera de la misma opinión, y esa persona fuera de opinión contraria, la humanidad sería tan injusta impidiendo que hablase como ella misma lo sería si teniendo poder bastante impidiera que hablara la humanidad (...). Pero la peculiaridad del mal que consiste en impedir la expresión de una opinión es que se comete un robo a la raza humana. (...) Nunca podemos estar seguros de que la opinión que tratamos de ahogar sea falsa, y si lo estuviéramos, el ahogarla sería un mal”. MILL, John S.: *Sobre la Libertad*, op. cit., pág. 77.

<sup>73</sup> En el mismo sentido, CARRILLO LÓPEZ, Marc: “Información y período electoral”, y Díez NICOLÁS, Juan y SEMETKO, Holli A.: “Los programas de noticias de televisión y las campañas electorales de 1993 y 1996, propiedad contenido e influencia”, ambos en MUÑOZ ALONSO, Alejandro, y ROSPIR, Juan I.: *Democracia mediática y campañas electorales*, Ariel, Barcelona, 1999, págs. 151-220. Los autores señalan que el derecho a recibir información cobra especial relevancia durante el periodo electoral, por ser derechos del público exigibles también durante los comicios.

<sup>74</sup> En otros términos, pero con igual preocupación, ESTEVE PARDO, José: *Régimen jurídico-administrativo de la televisión*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1984, págs. 143-148; GARCÍA LLOVET, Enrique: “El Derecho de antena y las campañas electorales”, *Revista de Derecho Político*, núm. 25, 1987, pág. 156; CASTRO JOVER, Adoración: “Contribución al estudio del derecho...”, op. cit., págs. 68-69; y ROSADO IGLESIAS, Gema: *La Televisión Pública...*, op. cit., págs. 226-248.

<sup>75</sup> Indicada en la temprana Opinión Consultiva, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas*, oc-5/85, de 13 de noviembre de 1985, párrafo 33.

libertad de expresión, se acompaña de fuertes intereses económicos, por lo que para mantener un equilibrio son sometidos a una intervención legislativa frecuente<sup>76</sup>.

Hay dos características que conviene destacar de la labor informativa: la prerrogativa de acceso a los medios de comunicación y la consideración como «vehículos» de la información. La primera, se refiere a la posibilidad de adquirir, contratar o aparecer en los medios. Mientras que la segunda, se centra en la labor de difusión informativa de las audiencias.

En la relación informativa entre medios y público usualmente se privilegia a quien informa (el vehículo). Pero también se condiciona su protección al cumplimiento de la función informativa que deben desempeñar, esto es, que sean cauces de libertad frente al poder, dicha función les ha valido para ser llamados los “*watch dog*” de la democracia<sup>77</sup>. Tal es así, que desde esta visión, la opinión pública se concibe representada por los medios de comunicación que llegan a articular mecanismos de control, a través de la crítica y el constante cuestionamiento de asuntos públicos<sup>78</sup>.

Por lo que hace a la prerrogativa de acceso a los medios suele aparecer como un derecho de ciertos grupos o entidades (Estado o partidos políticos). No obstante, para ser ejercida plenamente debe el ordenamiento prever la concesión (onerosa o gratuita) de ciertos espacios en los medios. Esta situación ha abierto un debate sobre la libertad e independencia informativa frente a la necesaria regulación de dichos espacios<sup>79</sup>.

En el preciso contexto de la contienda electoral, tanto la pluralidad como el aseguramiento en el acceso de diversos actores políticos se convierten en condiciones elementales para garantizar una igualdad en el disfrute de tiempo en los medios de comunicación. Además, es conveniente tener en cuenta ciertas condiciones mínimas para el efectivo ejercicio del derecho de acceso.

---

<sup>76</sup> Véase arts. 6 y 28 de la CPEUM (DOF 17-06-2014). En este sentido, véase BOIX PALOP, Andrés, y otros (coords.): *Derecho de la comunicación*, Iustel, Madrid, 2011; y GUICHOT, Emilio (coord.): *Derecho de la comunicación*, op. cit., entre otros.

<sup>77</sup> Al respecto, Lippmann señala que “en el mejor de los casos, la prensa es un servidor y guardián de las instituciones; en el peor, un medio por el que unos pocos explotan la falta de organización social para alcanzar sus fines”, LIPPMANN, Walter: *La opinión pública*, op. cit., pág. 292.

<sup>78</sup> Para mayor abundamiento sobre el papel de los medios como controladores del poder, véase LÓPEZ GUERRA, Luis: “Los medios de comunicación y los límites del enfrentamiento político”, *Revista Temas para el debate*, núm. 41, 1998, págs. 20-23; ESTEBAN, Jorge de: “Medios de comunicación y Estado de Derecho”, en ASENSI SABATER, José (coord.): *Ciudadanos e Instituciones en el Constitucionalismo actual*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, págs. 465-488; véase también del mismo autor, “Los medios de comunicación como control del poder político”, en MORENO CATENA, Víctor M. (ed.), *Constitución y Derecho Público. Estudios en homenaje a Santiago Varela*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1995, págs. 92-122.

<sup>79</sup> Para mayor abundamiento sobre el pluralismo en los medios de comunicación, véase RALLO LOMBARTE, Artemi: *Pluralismo informativo...*, op. cit., págs. 40 y ss.

En primer lugar, hay que considerar la limitación del soporte técnico de los medios de comunicación al que se pretende acceder, porque no es suficiente con garantizar la prerrogativa si materialmente no es posible otorgarla. Asimismo, es aconsejable considerar el censo de los medios disponibles, un mapa de cobertura mediática y el tiempo de antena disponible.

En segundo lugar, se deben garantizar, por lo menos, una variedad de medios de distintas corrientes editoriales<sup>80</sup>. Bajo esta lógica argumental, el acceso a los medios, en cierta medida, justifica la necesidad de introducir un mínimo de reglas que favorezcan la libertad informativa y la igualdad en el acceso.

Desde la perspectiva anterior, la búsqueda de ciertas garantías de protección, a través de la concesión o delimitación de prerrogativas mínimas, que permitan la libertad de expresión de ideas políticas de todos, no parece descabellada<sup>81</sup>. No obstante, no podemos olvidar que esta delimitación debe ajustarse y armonizar con los valores que tutela la democracia<sup>82</sup>.

En la medida en que se vea la libertad de expresión reforzada con la coexistencia de pluralismo externo, que no es otra cosa que garantizar la existencia (creación y conservación) de diversos medios de comunicación frente al intento de monopolio que pueda detentar el Estado, ciertas élites o corporativos, podremos afirmar el éxito de las reglas establecidas<sup>83</sup>. La clave, a nuestro juicio, tiene que ver con la diversificación de las emisoras a través de una asignación rigurosa en las licencias que permita estimular la pluralidad y la equidad en el acceso<sup>84</sup>.

---

<sup>80</sup> En este sentido, GARCÍA CASTILLEJO, Ángel: "Un nuevo marco legal para la accesibilidad a la televisión digital", en PÉREZ-AMAT, Ricardo y PÉREZ-UGENA, Álvaro: *Sociedad, Integración y televisión en España*, Ediciones de Laberinto, Madrid, 2006, págs. 247-276.

<sup>81</sup> Véase al respecto, ROSADO IGLESIAS, Gema: *La Televisión Pública...*, op. cit., págs. 222-248; CHINCHILLA MARÍN, Carmen: *La radio-televisión como servicio...*, op. cit., págs. 54 y ss.; MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Público y privado en el mercado europeo de la televisión*, Cuadernos de Estudios Europeos, Civitas, Madrid, 1993, entre otros.

<sup>82</sup> Al respecto, Guichot señala que "un aspecto esencial de la regulación del mercado audiovisual es el relativo a los límites en la participación accionaria en los operadores, en el que está en juego el valor de la pluralidad informativa directamente conectado con el principio democrático". GUICHOT, Emilio (coord.): *Derecho de la Comunicación*, op. cit., pág. 134.

<sup>83</sup> En el mismo sentido, FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: "Acceso a los medios de comunicación social privados y pluralismo", en TORNOS MAS, Joaquín (coord.): *Democracia y medios de comunicación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pág. 154; y RALLO LOMBARTE, Artemi: *Pluralismo informativo...*, op. cit., págs. 193-220.

<sup>84</sup> En este sentido véase, Informe Anual de la Comisión IDH 2009. Informe de la Relatoría de la Libertad de Expresión, Capítulo IV, 30 de diciembre de 2009, párrafo 115, "todas las personas que ejerzan su derecho a la libertad de expresión a través de los medios que pretendan utilizar las frecuencias tienen derecho a ser considerados en igualdad de condiciones en un proceso de asignación de frecuencias que sea transparente, claro, preestablecido y respetuoso del debido proceso. Las licencias deben estar sometidas a condiciones razonables y proporcionadas de uso y deben permitir el uso de la frecuencia

No basta, sin embargo con garantizar un acceso en condiciones de equidad a los medios de comunicación, también es necesario incluir incentivos legales para procurar una mayor competencia en las empresas de radiodifusión y telecomunicación, así como el establecimiento de nuevas empresas informativas<sup>85</sup>. Es urgente que los medios de comunicación ofrezcan a la sociedad diferentes puntos de vista, pues de ello depende que los ciudadanos logren contrastar información y formarse una opinión libre sobre asuntos de interés general<sup>86</sup>.

En suma, el derecho de acceso se entiende como el presupuesto que subyace al derecho de la libertad de expresión, cuya finalidad es servir como vehículo al mensaje. La regulación en el acceso a medios de comunicación es pertinente, especialmente para los medios audiovisuales porque son los que tienen mayor permeabilidad en la población. El acceso a los medios se debe garantizar en condiciones de libertad, igualdad y pluralidad<sup>87</sup>. Por lo tanto, no es admisible en un régimen democrático la prevalencia de intereses económicos anteponiéndolos al cabal cumplimiento del

---

durante el tiempo suficiente para que la persona pueda recuperar su inversión y rentabilidad. La autoridad de aplicación de las disposiciones pertinentes debe reunir las características de independencia e imparcialidad (...) Las normas que regulen o limiten el ejercicio de la radiodifusión, debe encontrarse claramente consagradas en una ley y ser claras, concisas y necesarias en una sociedad democrática. Finalmente, debe existir un recurso judicial idóneo y efectivo para poder remover cualquier obstáculo o reparar cualquier daño que se cometa contra quienes legítimamente ejercen su derecho a la libertad de expresión por esta vía". Por lo que respecta al uso de la técnica de autorización administrativa para la creación de medios de comunicación véase DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel: "La adjudicación de las licencias en el mercado audiovisual", en BOIX PALOP, Andrés, y VIDAL BELTRAN, José M. (coords.): *La nueva regulación del audiovisual: Medios, derechos y libertades*, Thompson Reuters-Aranzadi, Pamplona, 2014, págs. 99-118; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ RAMÓN, Tomás: *Curso de Derecho Administrativo II*, Civitas, Madrid, 2011, págs. 137-152; y CHINCHILLA MARÍN, Carmen: "El régimen jurídico de las comunicaciones y las licencias audiovisuales", en CHINCHILLA MARÍN, Carmen y AZPITARTE SÁNCHEZ, M. (coord.): *Estudios sobre la Ley General de la Comunicación Audiovisual*, Aranzadi, Cizur Menor, 2011, págs. 341-311.

<sup>85</sup> Véase Tesis aislada de la SCJN, rubro: "Radiodifusoras. Corresponde a los Tribunales Federales conocer de las controversias sobre el cumplimiento, rescisión, nulidad o cualquier otra prestación que derive de un contrato que tenga por objeto la transmisión de alguno de los derechos que proporcione su concesión". Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; *S.J.F. y su Gaceta*; Libro XVII, febrero de 2013, tomo 2; pág. 1435, XVI.3o.C.T.6 C (10a.).

<sup>86</sup> Al respecto Llamazares Calzadilla señala, "desde la perspectiva de la garantía institucional que las libertades de expresión e información constituyen (...) un control del establecimiento de empresas informativas tendente a garantizar el pluralismo externo, de tal modo que a la sociedad se les ofrezcan diferentes puntos de vista, pues sólo así puede llegar a formarse una opinión pública libre, plural y tolerante". LLAMAZARES CALZADILLA, Ma. Cruz: *Las libertades de expresión...*, op. cit., pág. 171.

<sup>87</sup> Sobre medios audiovisuales véase MARTÍNEZ ABADÍA, José y VILA I FUMÀS, Pere: *Manual básico de tecnología audiovisual-técnicas de creación, emisión y difusión de contenidos*, Paidós, Barcelona, 2009; BARRAT I MIR, Joan: *Democracia y audiovisual. Fundamentos normativos para una reforma del régimen español*, Marcial Pons, Madrid, 2006; ZABALETA URKIOLA, Iñaki: *Tecnología de la información audiovisual. Sistemas y servicios de la radio y la televisión digital y analógica por cable, satélite y terrestre*, Bosch, Barcelona 2003; RALLO LOMBARTE, Artemi: *Pluralismo informativo...*, op. cit.; ROSADO IGLESIAS, Gema: *La Televisión pública...*, op. cit.; CHINCHILLA MARÍN, Carmen: *La radio-televisión...*, op. cit.; entre otros.

derecho de acceso a los medios<sup>88</sup>. De lo contrario, posiblemente, se estará obstaculizando el genuino ejercicio de la libertad de expresión.

### 3. El mensaje

La información o mensaje de la comunicación es el núcleo esencial de la libertad de expresión<sup>89</sup>. Al respecto, Canel señala que “el mensaje no es sólo un conjunto de palabras escritas. Tampoco son las palabras pronunciadas. La noción de mensaje es más amplia y compleja. Incluye lo dicho, y lo no dicho, lo explícito y lo implícito, incluye a los que participan en el proceso de comunicación y el contexto en el que participan”<sup>90</sup>. El mensaje puede abordar indistintamente hechos, opiniones, juicios de valor, puntos de vista, etcétera.

En el mensaje convergen una serie de variables fundamentales para la concreción del mismo. Entre éstas, podemos destacar, la relevancia, la unilateralidad o dialéctica, el orden de presentación, la confección, selección, estructura lógica y la argumentación. Asimismo, la intensidad y la repetición son características útiles para contribuir a incrustar el mensaje de la comunicación en la memoria del destinatario<sup>91</sup>.

Toda aquella información que contenga datos que afectan a la sociedad será considerada información de interés general. Touraine, al referirse a la sociedad de comunicación sostiene, que “cuanto más vigorosos son los códigos de comunicación, más interacción se da en el intercambio de ideas, de manera tal que la unidad básica de la vida social se construye por la transmisión de un mensaje, de un emisor a un receptor”<sup>92</sup>. Aunque lo ideal sería que esta comunicación se intensificara y multiplicara en todos los ámbitos para lograr una deliberación real, lo cierto es que la complejidad

---

<sup>88</sup> Entendemos por espacio radioeléctrico, el espectro que permite la propagación sin guía artificial de ondas electromagnéticas cuyas bandas de frecuencia se fijan convencionalmente por debajo de los tres mil *gigahertz* (art. 3, fracción II, de la Ley Federal de Telecomunicaciones). En un inicio, el espacio radioeléctrico fue limitado y escaso. Los países poseían bandas de frecuencia limitadas y por ello racionaban las frecuencias mediante licencia o concesión a determinados emisores para que transmitieran las señales. Sin embargo, la limitación de este soporte físico ha cambiado en atención a las nuevas vías de comunicación que no requieren del espacio radioeléctrico como el cable, la comunicación satelital o la digital, entre otras, lo que permiten diversificar las alternativas de comunicación.

<sup>89</sup> Algunos autores como Bastida señalan que “el «contenido esencial» no deja de ser la expresión de la indisponibilidad de todo derechos fundamental”. BASTIDA FREIJEDO, Francisco J., y otros: *Teoría General de los Derechos Fundamentales...*, op. cit., pág. 131. Para mayor abundamiento véase RUBIO LLORENTE, Francisco: *La forma del Poder...*, op. cit., págs. 1035-1045.

<sup>90</sup> CANEL, María J.: *Comunicación de las Instituciones...*, op. cit., pág. 236.

<sup>91</sup> Para mayor abundamiento, MAZZOLENI, Gianpietro: *La comunicación política*, op. cit., págs. 236-240.

<sup>92</sup> TOURAINE, Alain: “Comunicación política y crisis de la representatividad”, en FERRY Jean-Marc y WOLTON Dominique, y otros: *El nuevo espacio público*, Gedisa, Barcelona, 1995, pág. 54.

del tejido social y los constantes cambios de sus actores obligan a la búsqueda permanente de alternativas de comunicación más eficientes, rentables e inmediatas.

El contenido de la información debe ser libre. La información puede incluir críticas, expresiones vehementes, opiniones disidentes y cuestiones incómodas. Sin embargo, no podemos olvidar que los objetivos del sistema democrático descansan sobre la base de valores como la tolerancia, el pluralismo y la generación de la opinión pública, de ahí que las manifestaciones de ideas deban ser respetuosas de estos valores.

A pesar de este límite infranqueable, la evolución del derecho de la libertad de expresión camina hacia la permisibilidad de contenidos conceptuales de mayor alcance. Lo supuestos de restricción a su ejercicio se han ido modulando cada vez más, y han logrado en algunos países ser verdaderas excepciones, logrando así que solamente cierto tipo de afectaciones a derechos lleguen a juicio. Desde esta perspectiva, se busca que únicamente las expresiones que en forma evidente transgredan la normativa o los valores de la sociedad que se encuentran protegidos, puedan ser objeto de reproche y, en consecuencia, sancionadas.

Particular trascendencia adquiere la tolerancia en este conflicto de derechos y bienes protegidos. La tolerancia es un valor consustancial a la democracia, que presupone soportar la diversidad de opiniones y preferencias, aunque no las compartamos<sup>93</sup>. Además permite resolver de manera pacífica las posibles diferencias ideológicas en el marco de la igualdad de derechos ciudadanos<sup>94</sup>. La importancia de este valor es tal, que sin él quizá sería más complicado el diálogo, el pluralismo, la legalidad y la representación política<sup>95</sup>.

El contenido axiológico de la tolerancia exige de suyo, el respeto a la libertad de expresión, a diferencia de la coexistencia de las distintas posiciones que representa el pluralismo. La tolerancia otorga un consentimiento implícito en la difusión de

---

<sup>93</sup> Sobre la tolerancia véase VOLTAIRE: *Cartas filosóficas; Tratado sobre la tolerancia, Diccionario filosófico, Opúsculos; Cuentos; Memorias para servir a la vida de Voltaire escrita por él mismo/ Voltaire*. Gredos, Madrid, 2010, págs. 190-196; LOCKE, John: *Carta sobre la Tolerancia*, Tecnos, Madrid, 1985, págs. 15 y ss.; BOBBIO, Norberto: *El tiempo de los derechos*, Madrid, 1991, págs. 234-256. Véase también algunas reflexiones actuales en MARTÍNEZ MUÑOZ, Juan A.: "(In) Tolerancia", *Anuario de Derechos Humanos*, vol. XI, 2010, págs. 293-372; ANSUÁTEGUI ROIG, Francisco J.: *Orígenes doctrinales...*, *op. cit.*, págs. 50 y ss.

<sup>94</sup> En este sentido, es necesario destacar que cuando hablamos de igualdad de derechos ciudadanos, nos referimos a la igualdad constitucional reconocida a los ciudadanos con relación a sus derechos políticos. Tal como nos recuerda Bovero "(...) la regla de igualdad de la democrática vale no sólo para la participación (directa o indirecta) en la producción de leyes, sino también para la elegibilidad para los cargos públicos: aquello que los antiguos llamaban *isotimía*, y que corresponde al principio democrático moderno de la formal accesibilidad para todos, sin barreras económicas y sociales, a los cargos institucionales de mando". BOVERO, Michelangelo: *Una gramática de la democracia...*, *op. cit.*, pág. 27.

<sup>95</sup> Véase SSCIDH *Palamara Irbanes contra Chile*, de 22 de noviembre de 2005; *Herrera Ulloa contra Costa Rica*, 2 de julio 2004; *Ivcher Bronstein contra Perú*, de 6 de febrero de 2001; entre otras.

contenidos, opiniones y posiciones ajenas<sup>96</sup>. Es importante advertir que también requiere la eliminación sustantiva de toda censura previa y demanda el establecimiento de un sistema de responsabilidades ulteriores. Por tal motivo, dentro de la necesaria apertura del derecho a la libertad de expresión, debe adoptarse un criterio de regulación de mínimos que impida asumir posiciones de intolerancia frente a los contenidos informativos y la manifestación de ideas y opiniones diversas<sup>97</sup>.

En suma, el respeto a los diversos mensajes pervive en un sistema democrático en el que la libertad de expresión garantiza una apertura y un mínimo de valores de convivencia, de entre los cuales, la tolerancia asume una posición primordial. En el proceso de comunicación el mensaje se convierte en el elemento esencial, cuyo contenido corre el riesgo de no llegar a cumplir su objetivo, dar a conocer algo, si no se garantiza el libre flujo informativo. La no intervención en la propagación del mensaje requiere, de algo más que estrictas normas, aspira a encontrar en la sociedad una apertura al diálogo, al intercambio de ideas, puntos de vista o juicios de valor ajenos. Información que servirá para la configuración de opiniones individuales y luego colectivas<sup>98</sup>.

---

<sup>96</sup> Al respecto, Sartori afirma que “tolerancia y pluralismo son conceptos distintos, pero también es fácil entender que están intrínsecamente conectados (...) La diferencia está en que la tolerancia respeta valores ajenos, mientras que el pluralismo afirma que la diversidad y el disenso son valores que enriquecen al individuo y también a su ciudad política”. SARTORI, Giovanni: *La sociedad multiétnica: pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Taurus, Madrid, 2001, págs. 17-21.

<sup>97</sup> Véase por ejemplo, el caso denominado *R (ProLife Alliance) contra BBC (British Broadcasting Corporation)* (2004). La sentencia analiza la prohibición de la difusión de un *spot* electoral del partido *Alliance* cinco días antes de la elección general de 2001 cuyo contenido fue catalogado como ofensivo y contrario a los criterios de buen gusto y decencia. El mensaje expuesto abordaba el tema del aborto a través de imágenes de fetos y cuerpos mutilados. Dicho acontecimiento vivificó un intenso diálogo entre la Cámara de Lores y el Tribunal de Apelación en Reino Unido. El choque entre los criterios sostenidos por el Tribunal de Apelación (que habían abatido por unanimidad la prohibición de la injustificada censura de las expresiones políticas) y la Cámara de Lores (que insistía en el debate profundo sobre los preceptos constitucionales que aluden a la función de los medios de comunicación como guardianes del debate político libre acorde con la *Human Right Act*), provocaron un nuevo examen del mantenimiento de las restricciones de las expresiones políticas. Para mayor abundamiento, CRAM, Ian: *Contested Words. Legal Restrictions on Freedom of Speech in Liberal Democracies*, Ashgate, England, 2006, págs. 51-57, y versión en castellano TORRES MUÑOZ, Ignacio: “La libertad de expresión en las campañas electorales y sus límites...”, *op. cit.*, págs. 136-137.

<sup>98</sup> Al respecto, Muñoz Arnau sostiene que la libertad de formación de la opinión pública del ciudadano se sostiene en dos elementos: a) la educación del individuo y b) la información que proporcionan los medios de comunicación. Ambas condiciones, a nuestro juicio, son fundamentales para determinar la configuración de las decisiones. Las opiniones de las personas se orientan con relación a la reflexión más o menos elaborada sobre la información proporcionada por los medios, pero la inmensa mayoría atiende a intereses privados difícil de descifrar y cuantificar. MUÑOZ ARNAU, Juan A.: “Veinticinco años de opinión pública sobre la democracia...”, *op. cit.*, págs. 117-147.

### 3.1 Contenido del mensaje

Normalmente, el mensaje político en una democracia goza de la característica que se denomina “discurso protegido”. Ello significa que la permisibilidad es más amplia que la establecida en un debate fuera del contexto electoral. Consecuentemente, el mensaje político se entiende amparado independientemente de su contenido. Aunque también paradójicamente se afirme que cuando el contenido rompa con la demarcación de los valores constitucionales la expresión debe ser expulsada del debate.

Aunque la libre circulación de ideas ha traído ciertas ventajas como la permisibilidad de opiniones plurales y disidentes, fomentando así la deliberación de todo tipo de temas; no podemos obviar las desventajas que se anidan en el denominado libre mercado de ideas<sup>99</sup>. Una de estas desventajas es la llamada “crisis de valores” en los discursos políticos, la cual ha llegado a afectar otros derechos, incluso a desafiar los intereses generales<sup>100</sup>.

Cuando la incidencia de ciertas expresiones dañinas se escuda bajo la protección del libre mercado de ideas desestabilizando el poder constitucional instaurado, pueden ser legítimamente consideradas como “antidemocráticas” o “subversivas” por atentar contra los valores y fines del sistema. Entre las expresiones que han puesto en “jaque” al sistema democrático encontramos: expresiones de odio, racistas, xenófobas, insultos, difamaciones, entre otras<sup>101</sup>. Esta serie de casos difíciles nos obliga a

---

<sup>99</sup> El “mercado de ideas” es una teoría que surge de los argumentos del juez Oliver Wendell Holmes en el caso *Abrams vs. Estados Unidos*, 250 US 616, 630 (1919). La concepción de Holmes se enfoca en la competitividad de las ideas políticas, aunque su razonamiento es aplicables a todos los tipos de discursos sean o no políticos. Bajo esta lógica, se dice que el valor del debate es instrumental, que está conectado con la aparición de la verdad. Consecuentemente, se afirma que de la competencia de ideas sólo puede surgir la verdad. Pero, si el mercado no produce verdades sino que simplemente conduce a ellas, entonces tendremos que entender cómo y cuándo ocurre este proceso, es aquí donde encontramos la metáfora del mercado. Por lo tanto, Holmes en defensa del mercado libre de ideas sostiene que de un mercado restrictivo sólo puede surgir falsedades, en otras palabras, opiniones dirigidas. Véase sobre todo, y con carácter general, SALVADOR CODERCH, Pablo (dir.): *El mercado de las ideas*, CEPC, Madrid, 1990, págs. 15-55.

<sup>100</sup> COHEN, Henry: “Freedom of Speech and Press: Exceptions to the First Amendment”, *Congressional Research Service. Report for Congress*, 16 de octubre de 2009, págs. 1-34. [Disponible en: <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/95-815.pdf>].

<sup>101</sup> Véase *New York Times v. Sullivan*, 376 US, 254, 279-280 (1964); *Curtis Publishing Co. v. Butts*, 388 US 130 (1967), entre otras. Asimismo véase un análisis politológico sobre la tolerancia social de grupos como el Ku Klux Klan en NELSON, Tomas E., CLAWSON, Rosalee A. y OXLEY, Zoe M: “Media Framing of a Civil Liberties Conflict and Its Effect on Tolerance”, *American Political Science Review*, vol. XCI, núm. 3, 1997, págs. 569-579. Véase sobre el negacionismo del holocausto los estudios de CATALÁ I BAS, Alexandre H. y PÉREZ I SEGUÍ, Zulima: “La negación del holocausto. A propósito de la STC 235/2007, de 7 de noviembre de 2007”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, núm. 10, 2007, págs. 181-196; BILBAO UBILLOS, Juan M.: “La negación de Holocausto en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: la endeble justificación de los tipos penales contrarios a la libertad de expresión”, *Revista de Derechos*



replantearnos la tolerancia o no, de expresiones en el seno de un Estado democrático<sup>102</sup>.

Debido a la “peligrosidad” que plantean las expresiones antidemocráticas, algunos Estados han establecido determinados “mecanismos, ante autoridades independientes, o ante jueces y tribunales, que permitan reaccionar de una manera lo más rápido posible, y con contundencia”<sup>103</sup>. Sin embargo, esta nada sencilla labor, es “el nudo gordiano de la cuestión” dado que adquiere especial complejidad cuando el mensaje político que se difunde se hace durante la contienda electoral.

En las últimas décadas la campaña electoral se ha convertido en un verdadero combate donde los “fusiles” de la denostación, la denigración y la calumnia se han accionado con especial estruendo. El conflicto de expresiones propagandísticas deja al descubierto el clásico problema de la difusión de contenidos: los mensajes ilícitos o los mensajes nocivos. Por su parte, el contenido ilícito se obtiene del análisis de la expresión a la luz de los parámetros de legalidad vigentes. Mientras que lo nocivo se circunscribe a la permisibilidad de ciertos mensajes que pueden afectar determinadas sensibilidades. Por ejemplo, el desarrollo de los menores, las creencias de ciertos grupos, las convicciones de algunas minorías, entre otras<sup>104</sup>.

Al abordar el concepto de lo nocivo nos referimos ineludiblemente a la consideración de ciertos afectos y valores que son mucho más marcados entre etnias, países, nacionalismos, religiones, etc.<sup>105</sup>. Por ejemplo: la homosexualidad ha sido uno de los temas más controvertidos y menos permisivos en algunas regiones de “medio oriente”

---

*Político*, núm. 71-72, 2008, págs. 19-59; PÉREZ DE LA FUENTE, Óscar: “Sobre el holocausto: el imperativo de la memoria en el ámbito del derecho y de la Historia”, *Anuario de Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 14, 2010, págs. 91-120; RODRÍGUEZ MONTAÑÉS, Teresa: *La libertad de expresión, discurso extremo y delito. Una aproximación desde la Constitución a las fronteras del derecho penal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, págs. 221-273; y ALCÁZER GUIRAO, Rafael: “Libertad de expresión, negación de holocausto y defensa de la Democracia. Incongruencias valorativas en la jurisprudencia del TEDH”, *Revista Española de Derechos Constitucional*, núm. 97, 2013, págs. 309-341, entre otros.

<sup>102</sup> En este sentido, ver el argumento de Dworkin que señala “la tesis de los derechos prevé que los jueces decidan los casos difíciles confirmado o negando derechos concretos. Pero los derechos concretos en que se apoyan los jueces deben tener otras dos características. Deben ser más bien derechos institucionales que básicos, y dentro de lo institucional, más bien deben ser jurídicos que de ningún otro orden”. DWORKIN, Ronald: *Los derechos en serio*, Ariel, Barcelona, 2002, pág. 171.

<sup>103</sup> TORRES MUÑO Ignacio: “La libertad de expresión, y equidad en las campañas electorales...”, *op. cit.*, pág. 53.

<sup>104</sup> En semejantes términos, CATALÀ I BAS, Alexandre H.: *Libertad de expresión e información. La jurisprudencia del TEDH y su recepción por el Tribunal Constitucional. Hacia un derecho europeo de los derechos humanos*, Editorial Revista General de Derecho, Valencia 2001, pág. 163.

<sup>105</sup> En este sentido, Thompson señala que “las diferentes culturas nacionales del escándalo presentan características distintas; los escándalos sexuales desempeñan habitualmente un papel mucho menos importante en la vida política francesa o italiana que en la Gran Bretaña, por ejemplo, mientras que los escándalos políticos en Francia e Italia han estado principalmente relacionados con la corrupción y el abuso del poder”. THOMPSON, John B: *El escándalo político...*, *op. cit.*, pág. 28.

y África, donde se ha registrado “cero tolerancia” al ejercicio libre de las preferencias sexuales, penalizando la homosexualidad e incluso regulando castigos de tortura, prisión y pena de muerte<sup>106</sup>.

La categoría de contenido ilícito y contenido nocivo plantea dos problemas con soluciones diversas<sup>107</sup>. La estrategia para identificar materiales ilícitos se somete fundamentalmente a una doble vía: por un lado, a impulsar la armonización de normas penales y electorales para que determinados contenidos efectivamente sean perseguidos (propaganda racista o sexista); y por otra parte, a fomentar mecanismos de autorregulación (códigos deontológicos o éticos)<sup>108</sup>. Además, los materiales ilícitos suelen ser detectados en un periodo legal relativamente reducido.

Mientras que los contenidos nocivos requieren un tratamiento a largo plazo porque están estrechamente relacionados con la educación cívica y la concienciación del respeto de los derechos de terceros. En otras palabras, la identificación de contenidos nocivos es un esfuerzo social gradual, que permite generar en los ciudadanos herramientas críticas para seleccionar aquéllos contenidos a los que no se desea tener acceso. Gran parte de la doctrina se refiere a este aspecto como un problema de cultura política<sup>109</sup>.

En suma, el análisis del contenido de un mensaje es un reto mayúsculo. La esencia de la libertad de expresión en un sistema democrático hará que se permitan ciertas dosis de exageración o provocación durante la campaña. En ejercicio de esta libertad de

---

<sup>106</sup> Datos obtenidos en

[[http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/12/131211\\_india\\_homosexualidad\\_global\\_am.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/12/131211_india_homosexualidad_global_am.shtml)]. (Consultado 30-12-2013). Véase en este sentido, las Tesis aisladas de SCJN, rubro, “Libertad de expresión. El discurso homóforo constituye una categoría de lenguaje discriminatoria y, en ocasiones, de discursos del odio”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; *S.J.F. y su Gaceta*; Libro XX, mayo de 2013, tomo 1; pág. 547, 1a. CXVLI/2013 (10a.); y rubro: “Libertad de expresión. El discurso homóforo no se actualiza cuando las expresiones se utilizan para fines científicos, literarios o artísticos”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; *S.J.F. y su Gaceta*; Libro XX, mayo de 2013, tomo 1; pág. 548, 1a. CXVLI/2013 (10a.).

<sup>107</sup> Véase el planteamiento que hace García Morales sobre la distinción de contenido ilícito y contenido nocivo. GARCÍA MORALES, María de J.: “Internet como instrumento de información y de comunicación”, en TORNOS MAS, Joaquín (coord.): *Democracia y medios de comunicación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, págs. 186-188.

<sup>108</sup> En este sentido, Guichot señala que existen ciertas leyes como la LGCA en España que “prohíben la emisión en los informativos de imágenes de violencia, tratos vejatorios, o sexo no necesario para la comprensión de la noticia y de secuencia particularmente brutales”. GUICHOT, Emilio (coord.): *Derecho de la Comunicación*, op. cit., pág. 170.

<sup>109</sup> En el mismo sentido, Monzón apoyándose en autores como Inglehart sostienen que “la cultura política no puede apoyarse sólo en imágenes, orientaciones, actitudes, valores o expectativas personales. Más bien es necesario recurrir a los procesos históricos y colectivos donde esas vivencias tiene lugar, al sistema político que las articula y las sustenta, a la estructura social de la comunidad, a su desarrollo económico e incluso, a los valores religiosos dominantes en la sociedad”. MONZÓN ARRIVAS, Cándido: *Opinión pública...*, op. cit., pág. 284; e INGLEHART, Ronald: *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, Centro de Investigaciones Sociológicas-Siglo XXI, Madrid, 1990, pág. 5.

expresión política se puede incurrir en excesos (insultos, difamaciones, injurias). Ciertamente que el debate libre permite los calificativos duros, pero ello no supone amparar sin más la ofensa o las expresiones hirientes ajenas al debate político. De ahí que los jueces hayan adoptado diversos criterios para ir saneando el debate de todas aquellas expresiones de intolerancia democrática.

### 3.2 Formas de presentar el mensaje

La libertad de expresión no solamente protege el contenido de lo que se expresa sino también la forma en que se presenta. La comunicación requiere el uso de ciertos códigos comunes entre el emisor y el receptor, por ejemplo: el idioma<sup>110</sup>. En los países donde coexiste una pluralidad de lenguas o dialectos la forma en que se exhibe la información se vuelve una cuestión relevante. No es posible sostener la difusión de ideas en un idioma desconocido. El requisito mínimo para la existencia de la comunicación es establecer un vínculo de entendimiento básico, una lengua, una escritura común, o bien, un sistema de señales o gestos, por lo que no podemos afirmar que hay libertad de expresión en aquel lugar donde el receptor no comprenda el mensaje del emisor<sup>111</sup>.

---

<sup>110</sup> En el mismo sentido, Rosado Iglesias señala que el art. 20.3 CE protege el pluralismo político, pero también “incluye explícitamente el pluralismo social y el de las diversas lenguas de España”. ROSADO IGLESIAS, Gema: *La Televisión Pública...*, op. cit., pág. 227. Otros autores como Petschen también enfatizan en el pleno ejercicio de la libertad de expresión a través de la diversidad lingüística afirmando que cuando se impone un idioma para proferir ideas, no se puede hablar de libertad de expresión. PETSCHEN, Santiago: “Entre la política y el derecho La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 66, 1989, pág. 133. Véase también art. 5 de la LGCA, sobre el derecho a la diversidad cultural y lingüística, “todas las personas tiene el derecho a que la comunicación audiovisual incluya una programación en abierto que refleje la diversidad cultural y lingüística de la ciudadanía”. En este mismo orden de ideas, pero desde una perspectiva diferente Lippmann nos invita a reflexionar sobre las palabras mal comprendidas y mal difundidas, especialmente si se realizan en idiomas o lenguas desconocidas. La reflexión se centra en el destinatario del mensaje, el receptor, al señalar que “es posible que entre el público que le observe haya millones de individuos que apenas sepan leer y varios millones que aunque si sepan, no comprendan lo que leen (...) el mundo es muy grande, las situaciones que nos afecta son complejas y el número de mensajes que nos llega es escaso, por lo que no nos queda más remedios que basar la mayor parte de nuestras opiniones en la imaginación”. LIPPMANN, Walter: *La opinión pública*, op. cit., pág. 71.

<sup>111</sup> En México existe una fragmentación lingüística muy importante. En *Catálogo de Lenguas Indígenas 2008*, registrado por el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas identificó, al menos, 11 familias lingüísticas indoamericanas, de éstas derivan 68 agrupaciones, que a su vez tiene 364 variantes. [Disponible en [www.cdi.gob.mx](http://www.cdi.gob.mx)]. En el mismo sentido, el conteo de población y vivienda de 2005 registró que 6,011,202 de mexicanos hablan una lengua indígena (aproximadamente el 6.7% del total de la población mexicana). Información recogida del estudio *Perfil sociodemográfico de la población que habla lengua indígena*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), México, 2009. [Disponible en [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)]. En este sentido, tanto el Informe de misión de la Organización de las Naciones Unidas señaló que en México “no se han adoptado procedimientos claros, precisos y equitativos para que las radios comunitarias puedan solicitar y obtener frecuencias para operar”, posiblemente a raíz de

El mensaje puede ser enviado en diversos tipos de formatos, códigos, contextos, vehículos, etc., incluso los silencios son una forma de comunicación. Normalmente los mensajes entrañan temas de interés que afectan a mucha gente, suelen aparecer condimentados con cierta originalidad, provocando la curiosidad del público. Estas características incluidas en la proporción adecuada llegan a “seducir” a los más disímiles tipos de audiencias, garantizando con ello la recepción de la idea emitida<sup>112</sup>.

Existen diferentes tipos de mensaje: profesionales, comerciales, informativos, educativos, religiosos, laborales, entre otros, todos ellos en mayor o menor medida incumben a la opinión pública por guardar relación con asuntos de interés público<sup>113</sup>. A pesar de que todos estos temas tienen su importancia, nuestro objeto de estudio –libertad de expresión política– nos obliga a centrarnos en temas con relevancia política<sup>114</sup>. Así tenemos por ejemplo: algunos mensajes que versan sobre duras críticas a cargos públicos<sup>115</sup>, a las instituciones políticas (ejecutivo, poder judicial)<sup>116</sup>, opiniones

---

este reproche se haya impulsado la reforma constitucional al art. 28 de 11 de junio del 2013, destinada a ocuparse de la radiodifusión comunitaria. VV. AA.: *La libertad de expresión en México. Informes de misión de las relatorías de la ONU y de la CIDH*, Organización de las Naciones Unidas y Naciones Unidas Derechos Humanos oficina del alto comisionado México, 2012, págs. 23 y 24. En el mismo sentido, SCIDH López Álvarez contra Honduras, de 1 de febrero de 2006. Para mayor abundamiento, BENTON, Allyson: *The Effects of Electoral Rules on Indigenous Voting Behavior in Mexico State of Oaxaca*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2008.

<sup>112</sup> Pérez García contempla seis fases para el desarrollo del mensaje político: a) concepción del mensaje, b) articulación del mensaje, c) la orientación del mensaje, d) emisión del mensaje, y e) reacción del destinatario. PÉREZ GARCÍA, David: *Técnicas de Comunicación Política. El lenguaje de los partidos*, Tecnos, Madrid, 2003, págs. 109-115.

<sup>113</sup> En este sentido, véase BUSTOS GISBERT, Rafael: “Los derechos de libre comunicación...”, *op. cit.*, págs. 473-509; CASTILLA JUÁREZ, Karlos A.: *Libertad de expresión...*, *op. cit.*; EUGUIGUREN PRAELI, Francisco J., BUSTOS GISBERT, Rafael, y TORRES MUÑOZ, Ignacio: “Las libertades de pensamiento...”, *op. cit.*, págs. 186-221; BUSTOS GISBERT, Rafael: *Pluralismo constitucional...*, *op. cit.*, págs. 186-224. Algunos tribunales como el TEDH se ha pronunciado sobre estos asuntos, por ejemplo, información sobre educación sexual de los jóvenes *Handyside* contra Reino Unido, de 7 de diciembre de 1976; sobre movimientos racistas y xenófobos *Jersild* contra Dinamarca de 23 de septiembre de 1994; sobre violencia terrorista *Zana* contra Turquía, de 25 de noviembre de 1997.

<sup>114</sup> Al respecto, compartimos la tesis sostenida por Sánchez González quien señala que “una interpretación política de la libertad de expresión constitucionalizada cubre una serie de actividades más amplia de la que a primera vista cabría pensar, entre ellas estaría: la información (el hecho de obtenerla y transmitirla) sobre la gestión política de un gobierno –entendido éste en sentido amplio–; la crítica de esa gestión, que en realidad es una labor de formación política. De los hechos conocidos y de los juicios sobre los mismos deriva el conocimiento de la falibilidad gubernamental y la reacción popular subsiguiente: retirada de la confianza, con la dimensión o pérdida de las elecciones de los responsables, y en última instancia, reversibilidad de las decisiones y/o exigencias de las responsabilidades oportunas. De manera que todo el proceso democrático depende de la libertad de expresión”. SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago: *La libertad de expresión*, *op. cit.*, págs. 78-79.

<sup>115</sup> Véase SSTEDH *Lingens* contra Austria, de 8 de julio de 1986; *Oberschlick* contra Australia, de 23 de mayo de 1991, *Schwabe* contra Suiza, de 27 de agosto de 1992. Para mayor abundamiento, BUSTOS GISBERT, Rafael: “Los derechos de libre comunicación...”, *op. cit.*, págs. 473-509.

<sup>116</sup> Véase SSTEDH *Castells* contra España, 23 de abril de 1992 y *Piermont* contra Francia, de 25 de abril de 1995. Así como *Engels y otros* contra Holanda, de 8 junio de 1976; *Hadjianastassiou* contra Grecia, de 16 de diciembre de 1992; o *Gigoriades* contra Grecia, de 25 de noviembre de 1997.

políticas sobre cuestiones de interés general<sup>117</sup>, y especialmente expresiones proferidas durante la campaña electoral<sup>118</sup>.

Bajo el criterio de mayor visibilidad mediática algunos candidatos deciden dar a conocer una información exhaustiva sobre su persona, su trayectoria, su familia, la religión que profesan, los deportes que practican, etc. Mientras que otros prefieren limitarse al campo de la información pública, esto es, su desempeño y gestión en cargos públicos, aportando ínfimos detalles sobre su vida privada<sup>119</sup>. La oferta política es variada y el perfil del candidato que desean los partidos políticos que conozcamos normalmente será diseñado en función de las condiciones objetivas del elector: edad, sexo, ubicación geográfica, estrato social, entre otros. Ambos formatos de presentación informativa ayudarán al elector a integrar un mapa de percepciones y que, en última instancia, cristalizarán en cierta medida su voto<sup>120</sup>.

En suma, el mensaje debe atraer la atención del destinatario, los mensajes ignorados no consiguen su objetivo. Los formatos incluidos en la normativa electoral han ido esculpiendo diversas formas de presentar el mensaje político en los medios de comunicación, ya sea en una modalidad más extensa (bloques informativos, debates, entrevistas), o en una presentación comprimida (anuncio o *spot*).

La presentación de la información es uno de los retos que enfrentan los partidos políticos. La mayoría de los países democráticos se han decantado por la presentación de poca información y más imagen. Abandonando casi por completo el formato de larga duración y de escrutinio exhaustivo. El formato breve apuesta por impregnar al elector a través de la emotividad, propiciando que consuma una cara bien parecida, una sonrisa, una imagen que les brinde confianza. El reto del mensaje político es

---

<sup>117</sup> Véase STEDH *Bladet Tromsø & Stensaas contra Noruega*, de 20 de mayo de 1999.

<sup>118</sup> Véase STEDH *Bowman contra Reino Unido*, de 19 de febrero de 1998.

<sup>119</sup> En este sentido, Chinchilla Marín afirma que “la información pública tiene un contenido más amplio que la mera información política, y más reducido que las denominadas por la doctrina italiana como “materias privilegiadas”, (...) su privilegio consiste en su diferente garantía constitucional que se concreta en que no regiría para ellas el límite de las buenas costumbres contemplado en el artículo 21 de la norma superior italiana”. CHINCHILLA MARÍN, Carmen: *La radio-televisión...*, op. cit., pág. 56.

<sup>120</sup> En este sentido, es oportuno ver las teorías de la influencia selectiva (conexión entre medios de comunicación y sus efectos en el público) en FLEUR, Melvin L. de, y BALL-ROKEACH, Sandra J.: *Teorías de la comunicación...*, op. cit., págs. 260 y 261. En apretada síntesis y a riesgo de simplificar sus postulados, los autores señalan: “1. Las variaciones en la estructuras cognitivas de los individuos son el resultado de las experiencias asimiladas en el entorno social y cultural. 2. Las categorías sociales en la sociedad complejas producen distintas subculturas a medida que sus miembros crean y comparten creencias, actitudes y modelos de acción que satisfacen sus necesidades y contribuyen a resolver sus problemas específicos. 3. La gente de las sociedades urbano-industriales conserva lazos sociales significativos con la familia, los amigos, los vecinos, las asociaciones de trabajadores, etc. 4. Las diferencias individuales en las estructuras cognitivas, en las subculturas de cada categoría social y en las relaciones sociales entre los miembros de las audiencias, hacen que éstos tengan distintos modelos de atención, percepción, memoria y acción, de acuerdo con las formulas específicas del contenido de los medios”.

encontrar el equilibrio entre el contenido informativo y el diseño de *marketing* político que desean presentar<sup>121</sup>.

En todo caso, lo importante será que los argumentos del mensaje se comprendan, por lo que es recomendable que involucren una temática compleja en una presentación sencilla. El fin es que el destinatario aprenda los argumentos que contiene el mensaje para llegar a hacerlos suyos y que actúe en consecuencia<sup>122</sup>.

### **a) Información exhaustiva**

¿Cuánta información necesitamos para tomar una decisión? No existe un criterio unánime al respecto. La decisión se tomará en función de las cuestiones particulares del sujeto, a saber, condiciones emocionales, intereses, formación, convicciones, entre otros. El entorno y los intereses particulares nos abren un abanico de posibilidades infinitas sobre aquellos móviles que pueden influir en la elección.

El contexto de las opiniones públicas que circulan en los medios crea un marco de referencia para los individuos. Dicho clima de opinión permite la integración del sujeto en sociedad, es decir, si una persona adopta las ideas de la mayoría será aceptado por todos, si por el contrario no hace suyas esas ideas dominantes, corre el riesgo de ser rechazado por su comunidad, es lo que Noelle-Neumann denomina «espiral del

---

<sup>121</sup> Por *marketing* político entendemos la actividad política que se desarrolla a partir de la detección de los deseos de los electores para establecer el diseño y “comercialización” de la oferta política. En el mismo sentido, véase GÓMEZ FERNÁNDEZ, Pedro: “El *marketing* político como producto de la democracia mediática”, en MUÑOZ ALONSO, Alejandro, y ROSPIR, Juan I. (editores): *Democracia mediática y campañas electorales*, Ariel, Barcelona, 1999, pág. 91. Aunque también existen autores como Fernández y Pineda quienes hacen una distinción entre *marketing* político y *marketing* electoral, atendiendo a la variable de temporalidad, esto es, “el *marketing* electoral se aplica en época de elecciones” mientras que el político es aplicable a largo plazo. FERNÁNDEZ GÓMEZ, Jorge y PINEDA CACHERO, Antonio: “Análisis de la propaganda electoral: una perspectiva publicitaria”, en REY, Juan (ed.), *Propaganda electoral. Elementos publicitarios estrategias comunicativas en las elecciones municipales de Sevilla en 2003*, Diputación de Sevilla, Sevilla, 2005, pág. 18. En el mismo sentido, Gómez Fernández gusta de citar el concepto de Bruce I Newman que sostiene: “marketing no es otra cosa que la adaptación al campo de la política de una filosofía de empresa dirigida por las necesidades del consumidor. Ya no se busca centrar la atención de forma principal en el desarrollo de productos y el cuidado de su buena promoción y venta, sino averiguar las necesidades y los gustos de los mercados a los que se quiere tener acceso y responder en la medida de las necesidades de esos consumidores. Como el mundo de los negocios, en la política los candidatos quiere crear y retener a sus clientes-votantes (...) Se asume así con plenitud uno de los principios en que se fundamenta el marketing político: la soberanía de la demanda”, GÓMEZ FERNÁNDEZ, Pedro: “El marketing político: más allá de la publicidad y las encuestas” en MUÑOZ ALONSO, Alejandro, y ROSPIR, Juan I., (dirs.): *Comunicación Política*, Universitas, Madrid, 1995, pág. 208.

<sup>122</sup> SANTIAGO BARNÉS, Jorge: *La imagen del político. Tratado teórico-práctico*, Próspon Editores, Madrid, 2007, págs. 271-272.

silencio»<sup>123</sup>. A esta posición habrá que añadir un mosaico de factores personales y sociales que circunscriben el radio de acción del sujeto frente a la opinión pública y su necesidad de pertenencia a un grupo, sector o clase social determinada<sup>124</sup>.

Consecuentemente, los individuos no solo se identifican con un único grupo sino que pertenecen a distintos colectivos (la familia, la universidad, al equipo deportivo, la iglesia, etc.). Este proceso de identificación con un sector determinado o audiencia específica, es complicado porque los distintos “yoes” de una persona pueden entrar en conflicto, de tal suerte que el sujeto en cuestión, puede considerar una variedad de factores (gustos, preferencias y afectos) difícilmente cuantificables al momento de decidir<sup>125</sup>. Por lo que el argumento de los intereses personales a la hora de votar no es una cuestión de fácil despacho.

El ciudadano debe tener libertad para elegir la opción política que más le convenza, pero antes debe contar con información suficiente que le permita llegar a esa decisión de manera autónoma<sup>126</sup>. En este sentido, Sartori cuando habla de elecciones y opinión

---

<sup>123</sup> NOELLE-NEUMANN, Elisabeth: “La espiral del silencio. Una teoría de la opinión pública” en FERRY Jean-Marc y WOLTON Dominique, y otros: *El nuevo espacio público*, Gedisa, Barcelona, 1995, págs. 200-209. Noelle-Neumann parte de la concepción de un proceso interactivo (a largo plazo) que genera una “espiral” del silencio, desde esta perspectiva describe la opinión pública como la opinión dominante que impone una postura y una conducta de sumisión, a la vez que amenaza con aislamiento al individuo rebelde y, al político, con pérdida del apoyo popular. No obstante, concluye que la relación entre la influencia que ejercen los medios de comunicación masiva en la opinión pública es poco clara. Véase obra completa en NOELLE-NEUMANN, Elisabeth: *La espiral del silencio...*, op. cit., págs. 17-25.

<sup>124</sup> Bajo esta lógica, Lippmann señala que “nuestra opinión pública está en contacto permanente con complejos de todo tipo; ambiciones, intereses económicos, animosidades personales, perjuicios racionales, sentimientos de clase y todo lo que nos podamos imaginar. Todos estos factores distorsionan de muy diversas maneras lo que leemos, pensamos y decimos, así como nuestro comportamiento”. LIPPMANN, Walter: *La opinión pública*, op. cit., pág. 75.

<sup>125</sup> En semejantes términos, Dewey señala que “el desarrollo y esfuerzo de la comprensión y el juicio personal mediante una riqueza intelectual acumulada y transmitida de la comunidad que vuelva nimia la acusación contra la democracia sobre la base de la ignorancia, la parcialidad y la ligereza de las masas, semejante desarrollo –digo- sólo se puede conseguir en el seno de las relaciones personales de la comunidad local. Las conexiones del oído con el pensamiento y las emociones vitales y efusivas son inmensamente más estrechas y más variadas que las del ojo. La visión es un espectador; el oído, un participante. La publicación siempre es parcial y el público que resulta siempre está parcialmente informado y desinformado hasta que los significados que se suministran van de boca en boca. No existe límites a la libre expansión y confirmación de las dotes intelectuales personales y limitadas que puedan fluir de la inteligencia social cuando ésta circula de boca en boca en la comunicación de la comunidad local. Esto y sólo esto, otorga realidad a la opinión pública”. DEWEY, John: *La opinión pública...*, op. cit., págs. 173-174.

<sup>126</sup> En sentido contrario, Graber apoya su estudio en tres premisas relevantes: a) que la gente normalmente no posee los esquemas mentales apropiados y suficientes para interpretar adecuadamente la información política; b) que es necesario considerar que individuo aprende cuando está interesado y motivado; y finalmente, c) se cuestiona ¿por qué hay que esperar que el sujeto capte grandes cantidades de información?, GRABER, Doris A.: “Why voters fail information test: Can the hurdles be overcome?”, *Political Communication*, núm. 11, 1994, págs. 331-346.

pública relativamente autónoma, afirma que “la conexión entre la opinión del elector y el resultado de la elección es frágil”<sup>127</sup>.

Para encontrar el punto de inflexión entre el juicio autónomo del ciudadano y la decisión que emite en las urnas, nos apoyamos en la doctrina que nos aporta diversos postulados que intentan encontrar una conexión entre opinión y elección. Por ejemplo, algunos autores parten de la existencia de un ciudadano interesado ampliamente por el acontecer político. Bajo esta óptica, se puede llegar a reconocer a un “súper ciudadano”, es decir, aquel individuo que tiene una buena formación política y está altamente comprometido con sus deberes cívicos<sup>128</sup>.

En sentido contrario, otros autores como Gans parten precisamente de la inexistencia de un nexo causal entre la información política y la participación política. Gans afirma que “la información proporcionada a los ciudadanos no es garantía del cumplimiento de sus responsabilidades políticas, ni la ausencia de información es un obstáculo para la participación política, y sobre todo, tampoco es cierto del todo que la participación política de los ciudadanos garantiza por sí sola la democracia que, con frecuencia, está controlada por individuos poderosos y grupos de interés”<sup>129</sup>.

Aunque los argumentos de Gans no carecen de razón, no debemos generalizar y caer en la visión reduccionista del comportamiento electoral de un sector de la población, y

---

<sup>127</sup> SARTORI, Giovanni: *La democracia en 30 lecciones*, Taurus, Madrid, 2009, págs. 18-19.

<sup>128</sup> En el mismo sentido, Habermas desarrolló sus postulados partiendo de la existencia de un público bien informado, crítico y participativo en la vida política, que no existió en el siglo XVII, ni en nuestros tiempos. HABERMAS, Jürgen: *Historia y crítica de la opinión pública*, Ed. Gustavo Gil, Barcelona, 2006, págs. 88-93. Por otra parte otros autores reparan en el comportamiento electoral frente a la propaganda, por ejemplo, Key señala que el ciudadano no es un “imbécil” al que se le puede engañar fácilmente. En el mismo sentido, Gamson enfatiza en que los electores no son “ni tan pasivos ni tan tontos”. KEY, Valdimir O.: *The Responsible Electorate. Rationality in Presidential Voting 1936-1960*, Vintage, Nueva York, 1966; y GAMSON, William A.: *Talking Politics*, Cambridge University Press, Nueva York, 1992. Mientras que Zaller se centra en una postura más optimista al afirmar que un importante número de ciudadano suelen ser electores preocupados por estar informados y estar políticamente comprometido. ZALLER, John: “A new standard of new quality: Burglar alarms for the monitorial citizen”, *Political Communication*, núm. 20, 2003, págs. 109-130.

<sup>129</sup> GANS, Herbert J.: “What can journalist actually do for american democracy?” *Harvard International Journal of Press-Politics*, vol. III, núm. 4, 1998, págs. 6-12. Véase del mismo autor, “Democracy and the new”, *Oxford University Press*, 2003, págs. 113 y ss. En el mismo sentido, Jáuregui señala que “la participación electoral proporciona una legitimidad mínima, pero conlleva en sí misma una contradicción intrínseca que cabe definir como la «parábola del buen ciudadano» (...) el ciudadano deviene en un ente pasivo con derecho a la aprobación y el rechazo en bloque de los hechos consumados. Se invita al ciudadano democrático a perseguir fines contradictorios: deben mostrarse activo, pero pasivo; debe participar, pero no demasiado; debe influir, pero aceptar; no puede participar fuera de las elecciones, pero le ésta vedado abstenerse en éstas”. JÁUREGUI, Gurutz: “Problemas actuales de la democracia”, *Working Paper* núm. 119, Barcelona, 1996. [Disponible en [http://www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/WP\\_I\\_119.pdf](http://www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/WP_I_119.pdf)].



aplicarlo matemáticamente a la totalidad de la sociedad. En democracia no podemos dudar del peso específico que tiene la libertad de expresión en la configuración de la opinión pública en las sociedades actuales<sup>130</sup>. La opinión y los juicios de valor van unidos al principio de libertad, anterior al concepto de política que puede adoptar una persona, y que también serán utilizados como instrumentos de participación ciudadana. Pero tampoco, podemos asegurar que quienes estén informados participen activamente a través de los procesos establecidos como el voto<sup>131</sup>. En consecuencia, la posibilidad de estar informados es en sí misma un beneficio del sistema democrático, que además otorga la libertad de decidir o no decidir sobre los asuntos de interés público.

Existen diferentes mecanismos para informar a los electores. Debates y entrevistas televisadas constituyen el principal modo de actuación de la comunicación política por ser generadores de importante información electoral<sup>132</sup>. La mayoría de los sistemas electorales permite la difusión de propaganda con información relevante sobre los contendientes electorales. Se suelen realizar algunos debates públicos, tertulias, foros, programas de opinión, entre otros espacios que permiten un escrutinio exhaustivo sobre los contendientes. La duración de este tipo de presentaciones suele rondar entre media hora y tres horas, en función del modelo de comunicación política.

Pero, ¿es realmente útil destinar muchas horas para la información política? La respuesta nuevamente, es relativa, porque en países como Francia los debates políticos son seguidos por la población con gran interés, legado de una cultura cívica profundamente arraigada, mientras que en otros países no necesariamente es así<sup>133</sup>.

---

<sup>130</sup> Sobre democracia, véase sobre todo, Kelsen, Hans: *De la esencia y valor de la democracia*, KRK Ediciones, Oviedo, 2006; Bobbio, Norberto: *Teoría general de la política*, Trotta, Madrid, 2005, págs. 401-508; Tocqueville, Alexis de: *La democracia en América 2*, Alianza Editorial, Madrid, 1999; Dhal, Robert A.: *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, 1992; Arblaster, Anthony: *Democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 1992; Dunn, John: *Democracia. El viaje inacabado (508 a.C. – 1993 d.C.)*, Tusquets Editores, Barcelona, 1995; Macpherson, C.B.: *Democratic Theory. Essays in retrieval*, Clarendon Press, Oxford, 1973; y del mismo autor, *The life and Times of Liberal Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 1977. En castellano, *La democracia liberal y su época*, Alianza Editorial, Madrid, 1997; Shumpeter, Joseph A.: *Capitalismo, socialismo y democracia*, Aguilar, Madrid, 1968; entre otros. Algunas nuevas reflexiones en: Greppi, Andrea: *Concepciones de la Democracia en el pensamiento político contemporáneo*, Trotta, Madrid, 2006; Held, David: *Modelos de democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 2001; Águila del, Rafael y Vallespín, Fernando: *La democracia en sus textos*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

<sup>131</sup> En este sentido, Mazzoleni, Gianpietro: *La comunicación política, op. cit.*, pág. 287; y vv. AA.: *Industria cultural y sociedad de masas*, Caracas, Monte Ávila, 1992, págs. 231-259.

<sup>132</sup> Rospir, Juan I.: “La globalización de las campañas electorales”, en Muñoz Alonso, Alejandro y Rospir, Juan I. (editores): *Democracia mediática y campañas electorales*, Ariel, Barcelona, 1999, págs. 77-79.

<sup>133</sup> La cultura política de acuerdo con Almond y Verba “nos obliga a mirar al sistema político que informa los conocimientos, sentimientos y valoraciones de una población, como a la particular distribución de pautas de orientación hacia los objetos políticos entre los miembros de una nación”. Almond, Gabriel, y

Existen diversas opiniones que cuestionan la efectividad de la deliberación de larga duración en los medios de comunicación. Se ha llegado a afirmar que existe una influencia negativa que se puede generar en los debates televisados cuyo objetivo puede restar más que dar votos, o bien, a lo sumo, reforzar la idea de los votantes sobre un determinado candidato<sup>134</sup>.

La mayoría se inclina por intervenciones breves en horario estelar *-prime time-*, que no es otro que el de mayor *rating*. Autores como Maarek afirman que “una breve intervención durante los telediarios de la noche más relevantes, un anuncio televisado bien concebido, allá donde sea posible, y también otros tipos de intervención en emisoras de carácter no directamente político pueden ayudar de manera eficaz a la comunicación”<sup>135</sup>. Desde esta perspectiva, es pertinente diseñar una estrategia propagandística bien planificada para lograr maximizar los espacios otorgados para el efecto en los audiovisuales. Conviene, no obstante, recordar que las opiniones de los individuos son el fruto de su educación, de sus intereses y, sólo en alguna medida, de la propaganda recibida<sup>136</sup>.

En suma, al hablar del destinatario de la información, nos estamos refiriendo a un ciudadano promedio, es decir, un individuo preocupado por la información política, pero sólo en lo esencial; lo que no equivale a ser desafecto ni mucho menos apolítico<sup>137</sup>. Para contestar nuestro cuestionamiento inicial ¿cuánta información

---

VERBA, Sidney: *La cultura cívica: estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Euramérica, Madrid, 1970, pág. 13.

<sup>134</sup> En este sentido, Paniagua Rojano señala como ejemplo que en las elecciones de 1968 y 1972 en Estados Unidos no hubo debates televisados porque Richard Nixon decidió no usar esa herramienta, para evitar poner en peligro su imagen. PANIAGUA ROJANO, Francisco J.: *Comunicación política y elecciones: nuevas prácticas en el escenario español*, Asociación para la Investigación y el Desarrollo de la Comunicación, Málaga, 2004, págs. 47 y 48.

<sup>135</sup> MAAREK, Philipper J.: *Marketing político y comunicación. Claves para una buena información política*, Paidós, Barcelona, 2009, pág. 233. Piensa lo mismo, Graber al sostener que debido a la presión que sufren los ciudadanos con el exceso informativo es fácil asumir que deberá concentrar su atención en lo más importante de la información, misma que deberá ser presentada de manera breve. GRABER, Doris A., “The rocky road to new paradigms: Modernizing new and citizenship standards”, *Political Communication*, vol. XX, núm. 20, 2003, págs. 145-148.

<sup>136</sup> En este sentido, conviene poner atención a las “teorías de la influencia selectiva” de la que nos habla Fleur y Ball-Rokeach, quienes sostienen que existen distintas series de variables que intervienen para modificar la relación entre el estímulo del contenido que presentan los medios de comunicación y la actuación del público. Los autores se refieren tres series de variables que se relacionan con la atención selectiva, la percepción, la memoria y la acción. Estas son: “a) las diferencias individuales en cuanto a la estructura cognitiva producen distintos modelos de atención al contenido de los medios (...), b) la pertenencia a una categoría social influye en la atención (salario, religión, nivel cultural, etc.); c) la gente que tiene vínculos sociales fuertemente arraigados es más susceptible de prestar atención a los temas y asuntos que saben que pueden ser de interés para su familia o sus amigos que a otros en principio irrelevantes”, en FLEUR, Melvin L. de, y BALL-ROKEACH, Sandra J.: *Teorías de la comunicación...*, op. cit., págs. 221-261.

<sup>137</sup> De acuerdo con Shudson el “ciudadano monitor” es el individuo preocupado por estar informado del acontecer político cotidiano, pero sólo de forma superficial. No requiere información detallada de lo que

necesita un sujeto para decidir? La respuesta puede variar en función de los gustos, preferencias, afectos y valores personales, además en cierta medida la decisión estará condicionada al contexto y a los círculos sociales –“yoes”- en los que se desenvuelva el elector. No obstante, a nuestro juicio, un ciudadano bien informado no es el que recibe una información “razonable” o “adecuada” de acuerdo a la garantía de determinados valores, sencillamente es el que puede recibir la mayor cantidad de información y lo más plural posible<sup>138</sup>.

## **b) Información sintética**

La información sintética “suele manejar estereotipos para ofrecer una visión condensada, esquemática, simple, de la vida”<sup>139</sup>. La presentación del mensaje en una de sus formas más breves la encontramos a través de la imagen y el *slogan* que en conjunto integran lo que denominamos promocionales, anuncios o *spots*<sup>140</sup>. Éstos se han coronado como los instrumentos básicos de transmisión de información en los medios de comunicación, ya sea a través de la publicidad comercial o política, consiguiendo además adecuarse a la gran mayoría de sistemas de comunicación.

El *spot* pertenece a un género lacónico, telegráfico, que tiene características puntuales como son: la brevedad, la repetición, la selección, la sustitución, la afirmación y la emotividad<sup>141</sup>. Es, en pocas palabras, un “atajo” informativo para el público.

---

ocurre a su alrededor y de lo que puede afectarle, se mantiene atento, pero sólo en lo esencial. SCHUDSON, Michael: *The Good Citizen: A History of American Civil Life*, Free Press, Nueva York, 1998, págs. 309-312. En el mismo sentido, MAZZOLENI, Gianpietro: *La comunicación política*, op. cit., pág. 277.

<sup>138</sup> En este sentido, señala Muñoz Machado “la democracia representativa no es sólo un gran invento de la teoría política, sino también la única manera posible de que los ciudadanos no tengan que dedicar su tiempo a administrar las cosas comunes. No es pensable que, por más que la tecnología permita, cuando los ciudadanos regresen a sus hogares después de una larga jornada de trabajo, además de preguntar lo que hay de cenar, tengan que responder a la agenda política del día. No podrían, además, hacerlo con la mínima solvencia cuando se trate, como es común de decisiones con repercusiones económicas o técnicas que requieren estudio a la concurrencia de expertos”. MUÑOZ MACHADO, Santiago: *La regulación de la Red: Poder y Derecho en Internet*, Taurus, Madrid, 2000, pág. 25.

<sup>139</sup> RAMONET, Ignacio: *La golosina visual*, Debate, Madrid, 2000, pág. 103.

<sup>140</sup> Al respecto, Rey Marató sostiene que la palabra eslogan viene del gaélico *sluagh-ghairm*, que en la antigua Escocia significaba el grito de guerra de un clan, y el inglés adoptó el término en el siglo XVI, para convertirlo en el siglo XIX, en la divisa de un partido y consigna electoral, con lo que se pone de manifiesto que el origen se produce en la guerra y en la política, para pasar luego a la publicidad. REY MORATÓ, Javier del: *Comunicación política...*, op. cit., págs. 152. Para mayor abundamiento sobre eslóganes, imágenes y etiquetas véase MARTÍN SALGADO, Lourdes: *Marketing político. Arte y ciencia de la persuasión en democracia*, Paidós, Barcelona, 2002, págs. 217-232.

<sup>141</sup> El proceso de repetición o *priming*, es el proceso psicológico que “establece que cuanto más repitamos un asunto concreto, más probable es que dicha información se incorpore a nuestras evaluaciones de la realidad, (...) no conlleva al cambiar de preferencias, sino que cambia la dirección de

En la campaña electoral, las palabras son resumidas en un código semántico a través del principio de economía que procura el *spot*. Los electores atienden las señales, imágenes, movimientos y palabras claves que simplifican el mensaje<sup>142</sup>. Algunos autores como Pérez García han preferido decantarse por el término “sociedad audiovisual” para referirse a un auditorio que persigue la imagen y la brevedad en el contenido<sup>143</sup>.

Por su parte, Sampedro Blanco sostiene que el anuncio propicia una “pobreza informativa, que parte de la idea de un elector que bajo la regla del «mínimo esfuerzo» busca con pereza la información estrictamente necesaria para decidir”<sup>144</sup>. En rigor, ambas visiones coinciden en que el diseño del *spot* simplifica la transmisión del mensaje por la brevedad y atractivo visual que ofrece.

Desde la perspectiva del negocio publicitario -que se da paradigmáticamente en el espacio de los medios de comunicación masiva-, el *spot* ha sido fuente constante de controversias tanto en Europa como en América. Esta persistente conflictividad resulta tan habitual que se traslada sin mayor adulteración a la política a través del *marketing* político<sup>145</sup>.

Para provocar a las audiencias, es común, que el mundo mediático acuda al sensacionalismo que la información política pueda legar, y rara vez, gire al espacio de la razón y el análisis, lo que le ha valido duras críticas<sup>146</sup>. A pesar de ello, la efectividad

---

la atención pública de ciertos temas”. MARTÍNEZ I COMA, Ferran: *¿Por qué importan las campañas electorales?*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2008, pág. 9.

<sup>142</sup> En este sentido véase LIPPMANN, Walter: *La opinión pública*, op. cit., págs. 143-150.

<sup>143</sup> PÉREZ GARCÍA, David: *Técnicas de Comunicación Política...*, op. cit., pág. 29. En los mismos términos, TREJO DELARBRE, Raúl: “El imperio del marketing político. Cuando las imágenes desplazan a las ideas”, *América Latina, Hoy*, núm. 25, 2000, pág. 17.

<sup>144</sup> Sampedro Blanco adicionalmente señala que “todo indica que, al final, el electorado se decanta por los líderes que ofrecen dos rasgos: que transmitan confianza y que demuestren conocer las acciones que benefician a la ciudadanía. Estas dos condiciones son necesarias y suficientes para votarles. Pero precisa un contexto con tres incentivos que garanticen la calidad de las señales que emiten: 1) poder verificar si las afirmaciones del candidato son verdaderas o falsas antes de elegirle, 2) que existan castigos por mentir o emitir señales falsas, desde multas por perjurio hasta la pérdida de reputación; 3) que el líder deba hacer un esfuerzo para llegar a los electores (...)”. SAMPEDRO BLANCO, Víctor: *Opinión pública y democracia deliberativa. Medios, sondeos y urnas*, Ediciones Istmo, Madrid, 2000, pág. 167. Véase sobre la apatía o ignorancia del ciudadano-elector, LIPSET, Seymour M.: *Political Man. The Social Bases of Politics*, Doubleday, Nueva York, 1960; DOWNS, Anthony: *An Economic Theory of Democracy*, Harper, Nueva York, 1957, entre otros.

<sup>145</sup> Véase, entre otros, sobre el poder de la imagen en el *marketing* a PHILOLEAU, Ives H. y BARBOTEAU-HAYOTTE, Denise: *Marketing de combate. Claves definitivas para saber conquistar a los clientes*, Oberón, Madrid, 2000, págs. 45-54; y VILLAFANE, Justo: *Imagen Positiva. Gestión estratégica de la imagen de las empresas*, Pirámide, Madrid, 2002, págs. 23-70.

<sup>146</sup> En términos semejantes, HABERMAS, Jürgen: *Historia y crítica de la opinión pública*, op.cit., págs. 88-93. Bajo esta lógica algunos autores como García, D’adamo y Slavinsky apoyan la existencia del «voto heurístico», «voto de baja racionalidad», o «voto de racionalidad de baja información». GARCÍA BEAUDOUX, Virginia, D’ADAMO, Orlando, y SLAVINSKY, Gabriel: *Comunicación política y campañas*

del *spot* ha permeado tan bien en el diseño electoral que, con frecuencia, la campaña se ajusta a sus reglas y criterios (duración, horarios, formatos).

En Estados Unidos el *spot* constituye el mejor ejemplo de la utilización masiva e intensiva de la publicidad política<sup>147</sup>. La gran libertad de acceso a medios de comunicación que ahí se disfruta ha traído consigo su rápida multiplicación. Así lo señala Loewenstein al sostener que en una sociedad pluralista, “el Leviatán habla con muchas lenguas. El que hable más alto y más tiempo, y en las horas apropiadas de la televisión y de la radio, tendrá la seguridad de que su mensaje será oído por el mayor número de potenciales consumidores”, en este caso, los electores<sup>148</sup>. Ya se trate de elecciones nacionales o locales, ningún partido político se priva de la utilización del *spot* cuya ventaja ofrece maximizar la visibilidad de los líderes políticos y electorales a un número ilimitado de potenciales votantes<sup>149</sup>.

El lenguaje político utilizado en nuestros días condensa la información y privilegia la imagen frente al discurso. Es así como el mensaje político se distribuye, con frecuencia, conforme a las reglas que dicta la mercadotecnia política del momento<sup>150</sup>. En todo caso, existe una variable constante que señala que la contienda política está seriamente condicionada por el modo de presentar la propaganda electoral, aunque no sea el único factor a considerar.

En suma, la simplificación del discurso en combinación con la sobreexplotación de la imagen ha contribuido al éxito del mensaje político instantáneo, que apela a la motivación del inconsciente a través de sensaciones y colores. Anteponiéndose así, al razonamiento y las ideas. Consecuentemente, el sistema de información sintética arroja una variedad de símbolos políticos que se presentan ante el electorado. El objetivo evidente es que los ciudadanos consuman una oferta basada en imágenes,

---

*electorales. Estrategias en elecciones presidenciales*, Gedisa, Barcelona, 2005, págs. 139-144. En el mismo sentido, CONVERSE, Philip E.: “Assessing the capacity of mass electorates”, *Annual Review of Political Science*, California, 2000, págs. 331-353.

<sup>147</sup> Para mayor abundamiento sobre el marketing político en Estados Unidos véase, sobre todo, MAAREK, Philip J.: *Marketing político y comunicación...*, op. cit., págs. 28-48.

<sup>148</sup> LOEWENSTEIN, Karl: *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1982, págs. 416-417.

<sup>149</sup> En este sentido, Thompson señala que “las nuevas tecnologías de la comunicación mediata incrementaron en gran medida la visibilidad de los dirigentes políticos, (...) en virtud de la riqueza audiovisual de los mensajes que transmitían, contribuyeron a crear un nuevo tipo de intimidad en el ámbito público, haciendo posible que los dirigentes políticos y otras personalidades apareciesen ante lejanas audiencias como individuos dispuestos a revelar determinados aspectos de sus vidas privadas, (...) cuanto más visibles se volvieron como individuos los dirigentes políticos y las demás personalidades en la esfera pública, y cuanto más sofisticadas se hicieron las tecnologías, tanto más probable fue que las zonas de actividad anteriormente ocultas empezaran a salir a la superficie”. THOMPSON, John B.: *El escándalo político...*, op. cit., pág. 89.

<sup>150</sup> En este sentido, RÍOS VEGA, Luis E.: “Modelos de la libertad de expresión en las campañas electorales”, en RÍOS VEGA, Luis E. (coord.): *Tópicos contemporáneos de derechos políticos fundamentales*, Dykinson, Madrid, 2010, págs. 57-58.

sonrisas perfectas y en el buen aspecto físico del candidato. El contrapeso a estas prácticas de síntesis informativa, posiblemente se encuentre a través de la ética y la responsabilidad informativa que asuman tanto los medios de comunicación como los propios partidos políticos. Sin embargo, creemos que con independencia del formato que se adopte lo más relevante en materia de libertad de expresión, como libertad genérica, es la posibilidad de generar un flujo permanente y continuado de conocimiento, propio del acceso a la información política.

#### 4. Titulares

En principio la titularidad del ejercicio de la libertad de expresión es universal<sup>151</sup>. Sin embargo, en función del colectivo al que pertenezca el individuo irá modulando su alcance<sup>152</sup>.

---

<sup>151</sup> Diversos instrumentos internacionales así lo señalan el CEDH art. 10 y del CADH art. 13. Ambos preceptos se refieren a un derecho en forma innominada, no obstante normalmente este derecho ha sido reconocido en favor de las personas físicas. En este sentido el TEDH ha afirmado en diversas sentencias que los derechos consagrados en los artículos 1 y 10 del CEDH serán disfrutados por cualquier persona que se encuentre en uno de los Estados y ciudadanos de los Estados no parte del mismo (Véase STEDH *Hadjianastassiou contra Grecia*, de 16 diciembre de 1992; *Vereinigung demokratischer Soldaten Österreichs et Gubi contra Austria*, de 12 de diciembre de 1994; *Gigoriades contra Grecia* de 25 de noviembre de 1997). Así lo han entendido otros ordenamientos europeos y americanos: Estados Unidos en la Primera Enmienda, Alemania art. 5.1 de la Ley Fundamental para la República Federal Alemana, de 23 de Mayo de 1949, véase también TENORIO SÁNCHEZ, Pedro, J.: “La libertad de expresión en la Ley Fundamental de Bonn y en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán”; ROCA, María J.: “Régimen jurídico del derecho a la libertad de expresión en Alemania”; y VIDAL, Carlos: “La libertad de expresión en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán”, en TENORIO SÁNCHEZ, Pedro, J. (dir.): *La libertad de expresión. Su posición preferente en un entorno multicultural*, Wolters Kluwer, Madrid, 2014, págs. 193-266. Sobre Francia véase el Art. X y XI de la Declaración del Hombre y del Ciudadano de 26 de agosto de 1789, que forma parte del llamado bloque de constitucional, puesto que a ella se refiere el preámbulo de la Constitución de 1946. “El pueblo francés proclama solemnemente su adhesión a los derechos del hombre y a los principios de la soberanía nacional, tal como fue definido en la declaración de 1789, confirmada y completada por el preámbulo de la Constitución de 1946”. Recogido en DE ESTEBAN Jorge: *Constituciones Españolas y Extranjeras II*, Taurus, Madrid, 1977, pág. 621. Idea confirmada por la decisión del Consejo Constitucional sobre libertad de asociación de 16 de julio de 1971. Sobre el bloque de constitucionalidad véase FAVOREU, Louis y otros: *Droit constitutionnel*, Dalloz, París, 2003, pág. 118. En Italia el art. 21 de la Constitución de 1947 es el que regula la libertad de expresión, para mayor abundamiento, véase MEZZETTI, Luca: “Libertad de manifestación del pensamiento y sus límites en el ordenamiento constitucional italiano”, y ROMANO, Stella: “La libertad de manifestación del pensamiento y sus límites en la óptica de la Constitución Italiana”, ambos en TENORIO SÁNCHEZ, Pedro, J. (dir.): *La libertad de expresión. Su posición preferente en un entorno multicultural*, Wolters Kluwer, Madrid, 2014, págs. 269-427. Finalmente en España el art. 20 CE; en Portugal art. 37.1 de la Constitución de 1976; y en México los arts. 6, 7 y 41 CPEUM los que regulan la libertad de expresión, entre otros.

<sup>152</sup> BARCELÓ I SERRAMALERA, Mercè: “Las libertades de expresión”, en BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (coord.): *Derecho constitucional y cultura. Estudios en homenaje a Peter Häberle*, Tecnos, Madrid, 2004, págs. 565-604.

Los titulares del derecho pueden ser sujetos activos o pasivos de acuerdo al papel que desempeñen dentro del ejercicio del derecho. La libertad de expresión implica un proceso de comunicación donde interviene un emisor, un receptor y un mensaje. El emisor de la información ocupa un papel activo mientras que el receptor de la información suele -aunque no siempre- desempeñar un rol pasivo. En nuestro caso, los emisores de la información son autoridades electorales, partidos políticos y medios de comunicación, aunque estos últimos destaquen, durante el proceso electoral, por ser usualmente meros vehículos de esa información. Mientras que normalmente el destinatario de la información es el ciudadano o elector<sup>153</sup>.

La situación del sujeto pasivo en la comunicación pública es doblemente dependiente desde la perspectiva de «los derechos del público», según lo sostiene Villaverde. Por una parte, se afirma que el sujeto pasivo es “dependiente siempre, de la información que suministran los medios de comunicación, que se identifican con la única que satisface el derecho del público a la noticia”. Por otra parte, se sostiene que será el sujeto pasivo “dependiente en ocasiones, de la acción del legislador quien regulará los términos en los que los medios de comunicación sirvan al interés general de la información”<sup>154</sup>. En este sentido, la libertad de expresión se integra en el proceso de formación de la voluntad jurídica, no como mero presupuesto, sino como elemento esencial de ese proceso de formación, primero de la opinión colectiva, luego de voluntad política y finalmente se concreta en la integración de los poderes públicos.

En nuestro caso interesa específicamente el alcance de la libertad de expresión en el ámbito electoral por lo que serán los actores legitimados por la ley quienes podrán ejercitarla a través de las reglas previamente establecidas<sup>155</sup>.

#### 4.1 El ciudadano

El papel del ciudadano como titular de la libertad de expresión entraña un debate amplio y complejo en materia electoral. La problemática se circunscribe a discutir si la titularidad del derecho de libertad de expresión recae en un individuo por tener la

---

<sup>153</sup> En el mismo sentido, Gilles Achache sostiene que la comunicación política supone satisfecha cierta cantidad de exigencias mínimas, es decir, la existencia de un emisor, un receptor, un espacio público y uno o varios medios de comunicación. ACHACHE, Gilles: “El marketing político”, en FERRY Jean-Marc y WOLTON Dominique, y otros: *El nuevo espacio público*, Gedisa, Barcelona, 1995, págs. 112-113.

<sup>154</sup> VILLVERDE MENÉNDEZ, Ignacio: *Los derechos del público*, op. cit., pág. 56.

<sup>155</sup> Así lo establece el art. 16 el CEDH, que prevé la reserva sobre ideas políticas a los extranjeros. “Ninguna de las disposiciones de los artículos 10, 11 y 14 podrá ser interpretada en el sentido de prohibir a las Altas Partes Contratantes imponer restricciones a la actividad política de los extranjeros”.

calidad de ciudadano, o si por el contrario la titularidad le es dada por el hecho de ser persona<sup>156</sup>.

En términos generales, la normativa suele reconocer como personas aptas para el ejercicio de los derechos político-electorales a los ciudadanos<sup>157</sup>. En consecuencia, son los ciudadanos quienes de manera exclusiva pueden expresar libremente sus preferencias políticas a través de los cauces legales<sup>158</sup>. Sin embargo, existen sectores de la población como los menores de edad, que participan en la deliberación de ideas políticas y pueden ser objeto de propaganda dirigida especialmente a ellos. No obstante, dichas actividades están delimitadas por los distintos ordenamientos jurídicos. Por ejemplo, la prohibición de la publicidad que atente contra la juventud y la infancia<sup>159</sup>.

---

<sup>156</sup> En este sentido, Bovero señala con preocupación, “¿es acaso cierto que la libertad personal o libertad de pensamiento son «derechos de ciudadanía», derechos *exclusivos* del ciudadano? Si ello fuera cierto, se derivaría arbitrariamente, un sometido a la censura, y en general a medidas restrictivas de los derechos de libertad individual, frente a las cuales el «ciudadano» es inmune, (...) por desgracia, en parte, las cosas suceden efectivamente de esa manera, a pesar de que en todas las constituciones modernas, (...) la mayor parte de los derechos individuales son derechos de la *persona*, (...) derechos *del hombre*, no sólo del ciudadano”. BOVERO, Michelangelo: *Una gramática de la democracia...*, op. cit., pág. 131. Véase también GARCÍA ROCA, Javier y DALLA VÍA, Alberto R.: “Los derechos políticos y electorales: un orden público democrático”, en GARCÍA ROCA, Javier, y otros (edit.): *El diálogo entre los sistemas europeo y americano de derechos humanos*, Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor Navarra, 2012, págs. 224-227.

<sup>157</sup> Al respecto véase SANTOLAYA MACHETTI, Pablo, y DÍAZ CREGO, María: *El sufragio de los extranjeros. Un estudio de Derecho comparado*, CEPC, Madrid, 2008.

<sup>158</sup> La CIDH ha explicado que “el derecho a la libertad de expresión tiene una función especial [en los procesos electorarios], (i) al ser herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, que fortalece la contienda entre los distintos participantes, provee instrumentos de análisis de las propuestas de cada uno de ellos y permite así una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y su gestión; y (ii) nutre la formación de la voluntad colectiva manifestó en el sufragio”. Informe Anual de la Comisión IDH 2010. Informe de la Relatoría especial para la libertad de expresión, Capítulo II, 7 de marzo de 2011, párrafo 55.

<sup>159</sup> En España este límite es expreso artículo 20.4 CE. Asimismo se establece una serie de normativas en directivas y leyes sobre audiovisuales especiales como por ejemplo: la prohibición de emitir contenidos audiovisuales que puedan perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores (incluyendo pornografía o violencia gratuita); el establecimiento de una franja horaria de protección en la que no podrá emitirse contenidos perjudiciales; los contenidos deben estar clasificados por edades, entre otras reglas. Para mayor abundamiento, véase entre otros, GONZÁLEZ MARSAL, Carmen: “Protección de la infancia y la juventud en la información: estudio jurisprudencial”, *Derecho Comparado de la Información*, núm. 18, 2011, págs. 141-152; MORAL PÉREZ, Ma. Esther del: “La protección de la infancia y la juventud ante los medios en nuestro ordenamiento jurídico”, *Comunicar: Revista científica iberoamericana de comunicación y educación*, núm. 11, 1998, págs. 179-191. En semejantes términos Italia establece en la Ley núm. 451, de 23 de diciembre de 1997, ley sobre la protección de los derechos de los niños.



En este sentido, vale la pena reflexionar sobre la libertad de expresión política de los no ciudadanos. Especialmente porque la libertad de expresión política se acompaña del reconocimiento (autenticidad, identidad y diferencia) del voto de los extranjeros<sup>160</sup>.

A nivel internacional la Declaración Universal de los Derechos Humanos así como diversos instrumentos internacionales reconocen la libertad de expresión a todo individuo con independencia de su estatus migratorio<sup>161</sup>. En semejantes términos, el art. 16 del CEDH establece que no podrán restringirse las libertades de expresión, reunión, asociación y la prohibición a la discriminación en las actividades políticas de los extranjeros. Sin embargo, un sector importante de la doctrina señala que “garantizar la libre expresión de la opinión del pueblo” a través del derecho de participar en las elecciones “es un derecho de los ciudadanos de cada Estado, no de los extranjeros”<sup>162</sup>.

En España se restringe el voto de los extranjeros no comunitarios, pese a que hay tratados generales de cooperación y amistad con diversos países como Argentina, Uruguay, Colombia y Venezuela, hay resistencias para su implementación. Esto debido a que dichos instrumentos internacionales requieren de la elaboración y aplicación de disposiciones complementarias, por lo que los derechos reconocidos (sufragio activo) no han podido materializarse<sup>163</sup>.

---

<sup>160</sup> Al respecto, véase SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, Juan J.: “Libertad de expresión y derecho a la información”, *op. cit.*, pág. 200.

<sup>161</sup> El art. 1 que reza, “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están en razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”. En consonancia el art. 19 del mismo instrumento internacional señala que, “todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirla, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

<sup>162</sup> SANTOLAYA MACHETTI, Pablo, y DÍAZ CREGO, María: *El sufragio de los extranjeros...*, *op. cit.*, pág. 27. Véase también GARCÍA ROCA, Javier: “Del compromiso internacional de los Estados de organizar elecciones libres al derecho de sufragio de los ciudadanos (Art. 3 P1 CEDH)”, en GARCÍA ROCA, Javier (coord.): *La Europa de los Derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, CEPIC, Madrid, 2014, págs. 713-742. Al respecto véase SSTEDH *Matthews contra Reino Unido* de 18 de febrero 1999; *Podkolzina contra Letonia*, 9 de abril de 2002; *Aziz contra Chipre*, 22 de junio de 2004; *Hirst contra Reino Unido*, 30 de marzo de 2004; *Sejdic y Finci contra Bosnia y Herzegovina*, 22 de diciembre de 2009. También véase la obra clásica de JELLINEK, George: *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*, Società Editrice Libreria, Milán, 1912. Una reflexión actual en GARCÍA ROCA, Javier y DALLA VÍA, Alberto R.: “Los derechos políticos y electorales...”, *op. cit.*, págs. 221-271.

<sup>163</sup> Véase Tratado General de Cooperación y Amistad entre Reino de España y la República Argentina, firmado el 9 de junio de 1989 y publicado en el BOE el 28 de agosto del mismo año; Tratado General de Cooperación y Amistad entre el Reino de España y Colombia, firmado el 29 de octubre de 1992, BOE de 1 de agosto de 1995; Tratado General de Cooperación y Amistad entre el Reino de España y Uruguay, firmado el 23 de julio de 1992, BOE de 2 de junio de 1994; y Tratado General de Cooperación y Amistad entre el Reino de España y Venezuela, firmado el 7 de junio de 1990, BOE de 16 de julio de 1992. Para mayor abundamiento, véase SANTOLAYA MACHETTI, Pablo, y DÍAZ CREGO, María: *El sufragio de los extranjeros...*, *op. cit.*, págs. 32-34.

Por otra parte, el sistema interamericano contempla en el art. 23 de la CADH el derecho a participar en los asuntos públicos y a votar. Estos derechos pueden estar limitados por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, así como por instrucción de un juez o por estar sujeto a proceso penal<sup>164</sup>. Asimismo, la jurisprudencia de la CIDH ha añadido que “los derechos políticos están sujetos a un desarrollo legal por parte de cada Estado siempre que observe los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática”<sup>165</sup>.

Un ejemplo de la libertad de configuración del derecho que descansa en los Estados americanos lo tenemos al analizar el caso de México. La CPEUM prevé que “los extranjeros por ningún motivo podrán inmiscuirse en los asuntos políticos del país”<sup>166</sup>. Esta prohibición responde, en gran medida, al contexto histórico del país, configurado por invasiones de otros Estados (especialmente en el siglo XIX), y por el frecuente padecimiento de presiones políticas provenientes del extranjero (siglo XX). Pero ello no obsta para hacer una reflexión al respecto, especialmente por el poco interés que despierta su discusión tanto en la academia como desde los poderes públicos<sup>167</sup>.

---

<sup>164</sup> Art. 23 de la CADH que a la letra dice: “los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y, c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) arts. XXXVII “Toda persona tiene el deber de no intervenir en las actividades políticas que, de conformidad con la Ley, sean privativas de los ciudadanos del Estado en que sea extranjero”, de conformidad con los arts. XXXII “toda persona tiene el deber de votar en las elecciones populares del país de que sea nacional, cuando esté legalmente capacitado para ello”; XIX “toda persona legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medios de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres”, y IV “toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio”. Para mayor abundamiento sobre el desarrollo de los derechos electorales en América y Europa véase GARCÍA ROCA, Javier y DALLA VÍA, Alberto R.: “Los derechos políticos y electorales...”, *op. cit.*, págs. 221-271.

<sup>165</sup> Véase *Castañeda Gutman contra Estados Unidos Mexicanos*, de 6 de agosto de 2008, párrafos 182-186. En el mismo sentido, GARCÍA ROCA, Javier y DALLA VÍA, Alberto R.: “Los derechos políticos y electorales...”, *op. cit.*, págs. 232 y 233.

<sup>166</sup> Art. 33 de la CPEUM. En el mismo sentido, otras constituciones también han limitado el derecho del voto a nacionales véase por ejemplo, Costa Rica arts. 19, 90 y 93, Ecuador art. 26; El Salvador arts. 72 y 97; Guatemala arts. 136 y 147; Honduras art. 36 a 39; Nicaragua arts. 47 y 51; Panamá arts. 131-135; y República Dominicana arts. 9-13, entre otras.

<sup>167</sup> Un avance importante aunque en materia no de sufragio de los extranjeros, pero sí de acceso al cargo público fue la reforma constitucional que modificó los requisitos para ser Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (DOF 01-07-1994). Los requisitos señalaban que para acceder a dicho cargo se necesitaba además de ser mexicano por nacimiento ser hijo de padres mexicanos. Actualmente el precepto señala que basta con ser hijo de padre o madre mexicanos, permitiendo con ello no negar el

Por lo tanto, la participación política de los no ciudadanos, se encuentra regulada por las normas constitucionales y los instrumentos internacionales adoptados por cada país. El diseño normativo generalmente toma en cuenta el margen de apreciación en cuanto a la configuración y desarrollo de este derecho<sup>168</sup>.

Volviendo nuevamente a la situación en la Unión Europea, se aprecia que la evolución del voto de los extranjeros ha caminado por dos sendas diferentes<sup>169</sup>. Por una parte, el compromiso más importante alcanzado sobre la participación de los extranjeros se dio a través del Convenio sobre la participación de los extranjeros en la vida pública local, firmado el 5 de febrero de 1992 en Estrasburgo<sup>170</sup>. El Convenio establece el reconocimiento del derecho de los extranjeros a votar (sufragio activo) en las elecciones locales, pero sólo a quienes acrediten una residencia legal y habitual

---

acceso a quienes fueran hijos de algún extranjero. Tal fue el caso del expresidente Vicente Fox cuya madre era española y su padre nacido en Guanajuato poseía la doble nacionalidad mexicano y estadounidense.

<sup>168</sup> Al respecto, art. 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1 de diciembre de 1948, que a la letra dice: “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país (...)”. Art. 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 16 de diciembre de 1966, que establece: “Todo ciudadano gozará (...) a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”. Para mayor abundamiento sobre una perspectiva comparada del voto de los extranjeros en la Unión Europea, véase SANTOLAYA MACHETTI, Pablo, y DÍAZ CREGO, María: *El sufragio de los extranjeros...*, op. cit., págs. 35-65.

<sup>169</sup> Sobre el tratamiento de los derechos políticos de los extranjeros en Europa, véase entre otros, ÁLVAREZ CONDE, Enrique y ARNALDO ALCUBILLA, Enrique: “De nuevo sobre el procedimiento electoral uniforme”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 86, 1994, págs. 39-70; y DURÁN ALBA, Juan F.: “La restricción de los derechos políticos de los extranjeros (art. 16 CEDH)” en GARCÍA ROCA, Javier y SANTOLAYA, Pablo, (coord.): *La Europa de los derechos: El Convenio Europeo de derechos humanos*, CEPC, Madrid, 2014, págs. 625-652. En España el sufragio de los extranjeros (derivado de la aprobación del Tratado de Maastricht art. 8.B) fue motivo de la primera reforma constitucional publicada el 28 de agosto de 1992. El art. 13.2 señala que “solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales”. Para mayor abundamiento, véase MOYA, David y VIÑAS, Alba: “El sufragio de los extranjeros en las elecciones municipales de 2011 en España”, en AJA, Eliseo, ARANGO, Joaquín, y OLIVER, Josep (dirs.): *La hora de la integración. Anuario de Inmigración en España*, Ediciones Bellaterra, Barcelona, 2012, págs. 214-260; GARCÍA ROCA, Javier y DÍAZ CREGO, María: “Derecho de extranjería y jurisprudencias del Tribunal Constitucional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de las comunidades europeas”, en AJA Eliseo, ARANGO Joaquín, y OLIVER Josep (dirs.): *La inmigración en la encrucijada. Anuario de Inmigración en España*, Ediciones Bellaterra, Barcelona, 2009, págs. 222-243; GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, Ignacio: “Los derechos fundamentales de los extranjeros en la Constitución y en las leyes españolas”, *Boletín de la Facultad de Derecho UNED*, núm. 22, 2003, págs. 13-26; entre otros.

<sup>170</sup> Hasta la fecha ha sido ratificado por ocho Estados, Suecia, Noruega, Países Bajos, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Italia y Albania. Véase más información en: [<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=144&CM=&DF=&CL=ENG>]. El Convenio está disponible en [<http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/144.htm>] (Consultado 24-04-2014).

durante cinco años (aunque también se contempla que los Estados pueden incluir una estancia más corta)<sup>171</sup>.

Mientras que por otra parte, los arts. 9 y 10 del Tratado de la Unión Europea de 2012 señalan que sólo los ciudadanos podrán participar en la vida política de la Unión; y vinculan el estatus de ciudadano con la obtención de la nacionalidad de un Estado miembro<sup>172</sup>. Lo que nos indica, que en principio, no existe un ánimo expreso en la extensión del sufragio a los extranjeros.

Este aparente cambio de criterio en relación con la situación política de los extranjeros registrado en las últimas dos décadas, nos hace suponer, que posiblemente se haya visto condicionado por la estabilidad e inestabilidad económica que han sufrido algunos Estados europeos, por dos razones principales.

En primer lugar, a partir del 2006 cuando la crisis económica se dejó sentir en Europa, aumentó el desplazamiento de inmigrantes y las tasas de desempleo se dispararon. Lo que provocó un quiebre en la política de acogimiento y de integración social emprendida por países con economías estables. Impidiendo con ello el desarrollo de derechos como el voto de los extranjeros<sup>173</sup>.

En segundo lugar, no podemos negar que constantemente se ha detectado una resistencia al avance del derecho al voto de los no ciudadanos, dado que representa “el instrumento de mayor poder para que las personas puedan incidir en las decisiones

---

<sup>171</sup> El Consejo de Europa ha impulsado la integración de los inmigrantes a través de la participación política en los países en los que residen. Véase por ejemplo, Recomendación 712 (1973), sobre la integración de los trabajadores migrantes en las sociedades de acogida. Recomendación 769 (1975) sobre el estatuto legal de los inmigrantes. Recomendación 799 (1977), sobre los derechos políticos de los extranjeros. Recomendación 1500 (2001), sobre la participación de los inmigrante y de los extranjeros residentes en la vida política de los Estados miembros del Consejo de Europa. Recomendación 1714 (2005), sobre la abolición de las restricciones al derecho del voto. En el mismo sentido, véase el punto I.1.bb.ii del Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, adoptado por la Comisión de Venecia en 2002.

<sup>172</sup> Véase versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, DO C 326 de 26 de octubre de 2012. [Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>]. Para mayor abundamiento sobre la nacionalidad como criterio determinante y condición de ciudadano, véase PÉREZ ALBERDI, M. Reyes: *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2013, págs. 90-105.

<sup>173</sup> Para mayor abundamiento, véase DÍAZ CREGO, María: “El derecho de extranjería y jurisprudencias del Tribunal Constitucional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, en AJA, Eliseo, ARANGO Joaquín, y OLIVER Josep (dirs.): *Inmigración y crisis económica. Anuario de inmigración en España*. Ediciones Bellaterra, Barcelona, 2010, págs. 372-406.

que afectan a toda la sociedad y porque la separación de los extranjeros constituye un tabú que esta resultado muy difícil de superar”<sup>174</sup>.

Las complejas respuestas que los políticos dan normalmente a estos desafíos, tienen que ver con la concesión de la ciudadanía y la política de persuasión que enfatiza en que los inmigrados son “útiles”. El concepto de pluralismo implica convivir en la diferencia y con diferencias, siempre y cuando haya una regla de reciprocidad entre el extranjero y la comunidad nacional. Asimismo, las políticas deben ir encaminadas a una inclusividad e integridad lo más natural posible. De lo contrario se suscitarán reacciones de miedo, rechazo y hostilidad<sup>175</sup>.

A nuestro parecer, la tendencia actual sobre el concepto de ciudadanía involucre sutilmente a partir de ciertos fenómenos como la crisis económica y el desempleo, factores que empujan el discurso de “ellos (extranjeros) frente a nosotros (nacionales)” provocando serios conflictos de integración y de aceptación social<sup>176</sup>. El error de perspectiva sobre el que se basa el concepto de ciudadanía en nuestros días, puede traer graves consecuencias, porque colisiona de manera frontal con el permanente desplazamiento migratorio de personas, la globalización y la búsqueda incansable, quizá aún lejana, de una ciudadanía universal.

En términos generales, a partir de la consideración exclusiva de ciudadanía, no del todo satisfactoria a nuestro parecer, se obliga a la necesaria distinción sobre la titularidad de la libertad de expresión política entre cualquier persona y un ciudadano<sup>177</sup>. Dicha afirmación reconoce al ciudadano derechos particulares que le son

---

<sup>174</sup> AJA, Eliseo y MOYA, David: “El derecho de sufragio de los extranjeros residentes”, en AJA, Eliseo, ARANGO, Joaquín, y OLIVER, Josep (dirs.): *La inmigración en la encrucijada. Anuario de Inmigración en España*, Ediciones Bellaterra, Barcelona, 2009, pág. 65.

<sup>175</sup> Al respecto, Sartori destaca a través de dos provocadoras interrogantes, “¿hasta qué punto la sociedad pluralista puede acoger sin desintegrarse a extranjeros que la rechazan? Y, al contrario, ¿cómo se hace para integrar al extranjero, al inmigrado de otra cultura, religión y étnica muy diferente?”. Adicionalmente, subraya que ser “«ciudadano libre», es pues, la igual inclusividad. En cambio, y por el contrario, la ciudadanía diferenciada convierte la igual inclusividad en una desigual segmentación”. SARTORI, Giovanni: *La sociedad multiétnica...*, op. cit., págs. 8, 9 y 103.

<sup>176</sup> Incluso se ha llegado a plantear como lo demanda Cea D’Ancona y Rinken que “algunas investigaciones señalan un aumento alarmante de la xenofobia y el racismo, de modo que se estaría produciendo un rechazo cada vez mayor no ya a determinadas manifestaciones del hecho migratorio, sino a la población inmigrada”. RINKEN, Sebastián: “La evolución de las actitudes ante la inmigración en tiempos de crisis económica: un análisis cualitativo”, en AJA, Eliseo, ARANGO Joaquín, y OLIVER Josep (dirs.): *Inmigración y crisis económica. Anuario de inmigración en España*. Ediciones Bellaterra, Barcelona, 2010, pág. 26. En el mismo sentido, CEA D’ANCONA, María Á., “Estabilidad y cambios de las actitudes ante la inmigración: un análisis cualitativo”, en AJA, Eliseo, ARANGO Joaquín, y OLIVER Josep (dirs.): *Inmigración y crisis económica. Anuario de inmigración en España*, Ediciones Bellaterra, Barcelona, 2010, págs. 48-74.

<sup>177</sup> En sentido contrario, Kelsen señala que todo aquel que esté sometido a las decisiones colectivas debería tener el derecho de participar en el proceso de decisión política. KELSEN, Hans: *De la esencia y valor de la democracia*, op. cit., págs. 54, 66 y 67. Lo mismo piensa Bovero al entender que “los derechos

negados al individuo no nacional. No obstante, si volvemos la mirada a los distintos ordenamientos legales notaremos que el tratamiento no es homogéneo.

## 4.2 El candidato

Los candidatos son personas físicas con libertad de goce y de ejercicio de los derechos políticos fundamentales como el derecho de acceso a los cargos públicos, derecho a competir en igualdad de condiciones, libertad de expresión y asociación política, entre otros<sup>178</sup>. Se adquiere la calidad de candidato al momento de inscribirse oficialmente ante la autoridad competente para participar en el proceso de elección popular.

Durante la campaña política el candidato puede ejercer la libertad de expresión de manera libre, abierta y vigorosa, siempre que se sujete a las normas del juego democrático. Vale la pena mencionar que el candidato goza de un tratamiento constitucional diferenciado por ser un personaje con “relevancia pública” y estar sometido a un riguroso escrutinio por parte de los medios de comunicación<sup>179</sup>.

Al mismo tiempo, la relevancia pública conlleva que las opiniones que el candidato emita tendrán una influencia mayor que la de un ciudadano común, debido a la notabilidad que adquiere por el hecho de ser candidato político<sup>180</sup>. En este sentido, Carreras Serra señala que la calidad de persona con relevancia pública se adquiere “por ocupar una posición especial del poder en el ámbito social o por ser un servidor

---

de «ciudadanía política», los derechos de participación en el proceso de decisión política, deben ser considerados derechos de la persona, corresponden (deberían corresponder) a todo individuo en tanto que es persona, en la medida en la que la persona está sometida a esas decisiones políticas (...)”. Más aún, bajo esta lógica se señala “lo injustificado de la atribución de derechos políticos basados en criterios predefinidos de «pertenencia a la comunidad» *ex natura* o *ex historia*. No tiene sentido (democrático) reconocer el derecho de voto a los «italianos en el extranjero», de la misma manera que no tiene sentido no reconocerlo a cualquier persona residente (de manera estable) en Italia, sea cual sea su origen y providencia”. BOVERO, Michelangelo: *Una gramática de la democracia...*, op. cit., págs. 132-132.

<sup>178</sup> Sobre el sufragio pasivo véase TORRES MUÑOZ, Ignacio: “Nuevas cuestiones del derecho de sufragio pasivo”, en PASCUAL MATEO, Fabio: *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de derecho electoral*, Asamblea de Madrid, Civitas-Thompson Reuters, Madrid, 2010, págs. 137-180.

<sup>179</sup> Véase SSCIDH *Kimel contra Argentina*, de 2 de mayo de 2008; *Palamara Iribarne contra Chile*, de 22 de noviembre de 2005; y *Herrera Ulloa contra Costa Rica*, de 2 de julio de 2004. En el mismo sentido, Lippmann señalaba, ya desde temprana época, que “las figuras públicas tienen que soportar un número aterrador de calumnias venenosas que se repiten y elaboran sin cese en todo tipo de cenas y reuniones sociales para el regocijo de los asistentes”. LIPPMANN, Walter: *La opinión pública*, op. cit., pág. 118. Véase también una reflexión sobre el honor en la actividad política en MARTÍN MORALES, Ricardo: *El derecho fundamental al honor en la actividad política*, Universidad de Granada, Granada, 1994, pág. 190.

<sup>180</sup> En el mismo sentido, URÍAS, Joaquín: *Lecciones de derecho de la información*, Tecnos, Madrid, 2003, págs. 108-110; y GARCÍA MORALES, María de J.: “Internet como instrumento de información...”, op. cit., págs. 178-180.

de la cosa pública, (...) y su comportamiento debe ser más transparente que el de una persona privada, y por eso está menos protegida en su privacidad y en sus derechos de la personalidad”<sup>181</sup>.

Hay que señalar que la categoría de relevancia pública no se refiere forzosamente a políticos<sup>182</sup>. El interés público puede derivar de la actividad que se desarrolla ordinariamente y el impacto social que genere la misma; por ejemplo, científicos, actores, pintores, cantantes, etcétera.

La relevancia pública no sólo implica una permanente atención de los medios en el personaje político; paralelamente, el nivel de críticas a las que se expone el candidato es mayor que si no lo fuera<sup>183</sup>. Es decir, un político al registrarse como candidato será sometido a un escrutinio mayor en su vida, sus funciones, sus promesas, incluso sus relaciones personales serán de interés público, en función del nexo que voluntariamente ha decidido entablar con la ciudadanía a la que le solicitará el voto<sup>184</sup>.

---

<sup>181</sup> CARRERAS SERRA, Lluís de: *Régimen jurídico de la información...*, op. cit., pág. 53. En este sentido, véase Tesis aislada de la SCJN, rubro: “Libertad de expresión. Margen de apreciación de los periodistas en la determinación del interés público de la información sobre la vida privada de las personas”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; *S.J.F. y su Gaceta*; Libro XX, mayo de 2013, tomo 1; pág. 560, 1a. CXXXIV/2013 (10a.). Tesis aislada de la SCJN, rubro: “Libertad de expresión. Requisito de conexión patente en el test de interés público sobre la información privada de las personas”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; *S.J.F. y su Gaceta*; Libro XX, mayo de 2013; tomo 1, pág. 560, 1a. CLIV/2013 (10a.); Tesis aislada de la SCJN, rubro, “Libertad de expresión. Requisito de proporcionalidad en el test de interés público sobre la información privada de las personas”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; *S.J.F. y su Gaceta*; Libro XX, mayo de 2013, tomo 1, pág. 562, 1a. CXXXVI/2013 (10a.). Tesis aislada de la SCJN, rubro: “Libertad de expresión. Elementos del test de interés público sobre la información privada de las personas”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; *S.J.F. y su Gaceta*; Libro XX, mayo de 2013; tomo 1, pág. 550, 1a. CXXXIII/2013 (10a.).

<sup>182</sup> En el mismo sentido, Urías señala que “el requisito de la relevancia pública sirve para cerrar el círculo de la información jurídicamente protegida, excluyendo la mera transmisión de hechos o datos sin trascendencia social. La práctica demuestra que esto es algo difícil de deslindar en algunos casos, pero también que la mera alusión a un interés no basta para que cualquier noticia cobre relevancia social inmediata”. URÍAS, Joaquín: *Lecciones de derecho de la información*, op. cit., pág. 108.

<sup>183</sup> Al respecto, la doctrina constitucional española señala que derivado de esa exposición continua a los medios de comunicación, las personas con relevancia pública se someten, inevitable y deliberadamente a la fiscalización atenta de sus actos y gestos, tanto por periodistas como por la multitud de ciudadanos, por ello deben de mostrarse más tolerante. Véase SSTC 110/2000, de 5 de mayo, FJ 8; 297/2000, de 11 de diciembre, FJ 6; 127/2004, de 19 de julio, FJ 3. “Para llevar a cabo ese análisis hemos de tener en cuenta, en primer término, que las expresiones controvertidas surgen en el curso de una discusión pública que versa sobre asuntos de interés público y que atañe a personas con relevancia pública lo que, de una parte, excluye, en principio, la afectación de la intimidad y, de otra, amplía los límites de la crítica permisible, tanto por la pauta que representa el modo normal en que tales polémicas discurren cuanto por el interés público subyacente. De modo que, en estos casos, quedan amparadas por las libertades de expresión e información, no sólo críticas inofensivas o indiferentes "sino otras que puedan molestar, inquietar o disgustar" En el mismo sentido, STC 85/1992, de 8 de junio, FJ 4; y SSTEDH *Handyside* contra *Reino Unido*, de 7 de diciembre de 1976; y *Lingens* contra *Austria*, de 8 de julio de 1986.

<sup>184</sup> Véase STC 190/1992, de 16 de noviembre, FJ 5, “(...) la crítica de una conducta ciertamente resulta penosa (y, a veces, extremadamente penosa) para éste, pero en un sistema inspirando en los valores

El grado de exhibición pública consentida será el parámetro que se tomará para considerar posibles colisiones de derechos personales. Por ejemplo, si un candidato concede libremente una entrevista en el seno de su hogar, presentando a su familia y revelando confidencias personales, no parecería sensato que luego acuda a los tribunales aduciendo vulneración a su vida privada o familiar, si fue él mismo quien permitió que los medios llegaran hasta este punto de su vida íntima.

Sin embargo, debemos tomar en cuenta que los personajes públicos no se ven totalmente despojados de los derechos de la personalidad, ya que la libertad de expresión no abarca noticias u opiniones que versen sobre aspectos de la vida de una persona que sean ajenos a su relevancia pública<sup>185</sup>. Algunos autores para identificar el alcance de las críticas y del escrutinio público del político, plantean la posibilidad de hablar de una protección constitucional especial. Por ejemplo, Burguera Ameave destaca la existencia de un «honor político» (aspecto objetivo) y «honor del político» (aspecto subjetivo)<sup>186</sup>, “se trataría de aplicar la genérica teoría de los círculos concéntricos de los derechos fundamentales a este ámbito, de manera que en la esfera más amplia y exterior se situaría el «honor político» y en la esfera más reducida e interna el «honor del político””, ambos se materializan para dar un tratamiento al derecho fundamental acorde con la titularidad del sujeto, el contexto y las circunstancias particulares de la contienda electoral<sup>187</sup>.

---

democráticos, la sujeción a esa crítica es parte inseparable de todo cargo de relevancia pública”. En el mismo sentido SSTC 159/1986, de 16 de diciembre, FJ 6; 20/2002, de 28 de enero, FJ 5; 151/2004, de 20 de septiembre, FJ 5; 151/2004, de 20 de septiembre, FJ 9; 174/2006 de 5 de junio, FJ 4; 77/2009, de 23 de marzo, FJ 4; 41/2011, de 11 de abril, FJ 5. En el mismo sentido, STEDH *Colombani y otros contra Francia*, de 25 de junio de 2002. La sentencia analiza los límites de la crítica periodística motivada por la publicación del periódico francés *Le Monde* por publicar un informe oficial sobre el rey de Marruecos.

<sup>185</sup> Al respecto el TC ha señalado en la STC 7/2014, de 27 de enero, FJ 4, que “la proyección pública y social, como consecuencia de la actividad profesional desempeñada no puede ser utilizada como argumento para negar a la persona que la ostenta una esfera reservada de protección constitucional en el ámbito de sus relaciones afectivas, derivadas del contenido del derecho a la intimidad personal, reduciéndola hasta su práctica desaparición (...). La notoriedad pública del recurrente no le prive de mantener, más allá de esa esfera abierta al conocimiento de los demás, un ámbito reservado de su vida como es el que atañe a sus relaciones afectivas”. En el mismo sentido, SSTC 134, 1999, de 15 de julio, FJ 7; 115/2000, de 5 de mayo, FJ 5; 176/2013, de 21 de octubre, FJ 7, entre otras.

<sup>186</sup> En el mismo sentido, pero en diferentes términos Schopenhauer nos habla de la penetración de la opinión de los demás en lo que denomina “amor propio”; al sostener que “es un hecho que el valor que asignamos a la opinión de los demás, así como la preocupación que ésta constantemente nos causa, sobrepasa por lo general cualquier tipo de consideración racional, de manera que podría ser vista como una especie de obsesión generalizada o incluso congénita (...) Dicha opinión, en efecto, está en la base de todo nuestro amor propio –tan frecuentemente herido por ser tan fácil de herir– así como de todas nuestras vanidades y pretensiones”. SCHOPENHAUER, Arthur: *El arte de insultar*, Alianza Editorial, Madrid, 2006, pág. 138.

<sup>187</sup> BURGUERA AMEAVE, Leyre: *Democracia electoral: comunicación y poder*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2013, pág. 365.



Desde otra lógica argumentativa, la libertad de expresión proporciona a la opinión pública uno de los mejores medios para conocer y juzgar las ideas y actitudes de los candidatos. Así lo ha puesto de manifiesto Fernández Segado al estudiar el caso español, “el político también goza del amparo que el artículo 10.2 dispensa a la «protección de la reputación», incluso cuando actúa en marco de su vida privada, pero en tal caso las exigencias de esa protección deben equilibrarse con los intereses de la libre discusión de las cuestiones políticas, debiendo incluso tenerse presente qué aspectos de la vida privada pueden también interesar a la opinión pública en el ámbito de la discusión política de una determinada cuestión”<sup>188</sup>. Como se puede observar, la información obtenida durante la deliberación pública puede trascender a la relevancia pública, cuando los actos privados del sujeto público involucren aspectos de interés general. Por ejemplo, en los casos de corrupción en los que, con mayor frecuencia, no solamente se involucra el político de forma singular, sino también a su familia.

Ambos autores hacen referencia a la importancia de la buena reputación frente al electorado, cuya base se encuentra en ofrecer una imagen comprometida<sup>189</sup>. Sin embargo, al mismo tiempo admiten la importancia que tiene la información que versa sobre los políticos y sus acciones. No podemos obviar que la relaciones sociales se basan en criterios de confianza o desconfianza de todo tipo (profesional, mercantil, personal, etc.) y la disminución puede ocasionar serios problemas electorales (pérdida de votos, por ejemplo)<sup>190</sup>.

---

<sup>188</sup> FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO: “La libertad de expresión en la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 70, 1990, pág. 97. Por su parte Canel y Sanders señalan que la reputación de un político es “un tipo de recurso, un capital simbólico sobre el que construye su legitimidad”. CANEL, María J. y SANDERS, Karen: “El poder de los medios en los escándalos políticos: la fuerza simbólica de la noticia icono”, *Anàlisi*, núm. 32, 2005, pág. 165. Véase art. 10.2 de la CE, “las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

<sup>189</sup> En este sentido, Thompson asevera que “en la lucha por la obtención del éxito electoral, una buena reputación es un recuso vital. De ahí que los dirigentes políticos o aspirantes a dirigente deban tratar de evitar por todos los medios el riesgo de ver su reputación mancillada como consecuencia de un escándalo político. El escándalo favorece las aspiraciones de los oponentes políticos que sólo persiguen - tan pronto llegue el momento de las siguientes elecciones- obtener los beneficios que puedan derivarse de cualquier perjuicio ocasionado a la reputación del contrario”. THOMPSON, John B.: *El escándalo político...*, *op. cit.*, pág. 136.

<sup>190</sup> En el mismo sentido, MARTÍN MORALES, Ricardo: *El derecho fundamental...*, *op. cit.*, págs. 177-178. En caso contrario véase la STC 204/2001, de 15 de octubre, FJ 6. En la sentencia el TC sostiene que no hay una presunción la existencia de un consentimiento del ofendido que dispense la lesión de su derecho fundamental al honor. Destaca que no debe confundirse la participación de un ciudadano en un proceso público de comunicación con un consentimiento tácito restrictivo del derecho al honor.

Por supuesto que las líneas entre los derechos de la personalidad (honor, intimidad y propia imagen) y el derecho a ser informado sobre los asuntos públicos, cuando se abordan noticias o reportajes sobre personajes con relevancia pública, son poco claras. Especialmente al momento de dirimir conflictos, por lo que el juzgador deberá atender al caso en concreto y en un ejercicio de ponderación determinar si existe o no afectación a algún derecho.

En otras palabras, el ejercicio de la libertad de expresión del candidato tiene dos vertientes. La primera, relativa a la máxima protección constitucional de las ideas y de la información que vierta durante la contienda electoral, cuya tolerancia será mucho mayor que la admisible en un debate político ordinario. La segunda, es el alcance que tienen dichas opiniones, porque al ser una figura de relevancia pública las ideas expresadas se convierten en ideas que merecen la atención de los ciudadanos y de los medios de comunicación. Ambas premisas permiten que el escenario que propicia la campaña electoral sea más flexible en relación con la permisibilidad de ciertas expresiones. El objeto de esta mayor apertura es permitir un debate libre, tolerante y no viciado<sup>191</sup>.

En términos generales, los candidatos durante la campaña electoral han de soportar fuertes críticas que deviene de la exposición voluntaria frente al escrutinio de los electores. La permisibilidad de este consentimiento de información exhaustiva sobre el contendiente político deriva de la relevancia pública que ostenta, por la relación causal que lo vincula a esa aspiración de acceso a un cargo público<sup>192</sup>. Asimismo, esta línea de pensamiento se refuerza con el legítimo derecho del ciudadano a saber y conocer a quién pretende gobernarlo, cuyos límites serán fijados por la visibilidad política que permite el propio candidato y por el respeto a la esfera de intimidad más elemental de la que goza cualquier ser humano<sup>193</sup>.

---

<sup>191</sup> En este sentido, véase SCJN Amparo Directo en Revisión 2044-2008, de 17 de junio de 2009. Que señala, “el control ciudadano de la actividad de personas que ocupan o han ocupado en el pasado cargos públicos (funcionarios, cargos electos, miembros de partidos políticos, diplomáticos, particulares que desempeñan funciones estatales o de interés público, etcétera) fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de todos los que tiene responsabilidades de gestión pública, lo cual necesariamente hace que exista un margen mayor para difundir afirmaciones y apreciaciones consustanciales al discurrir el debate político o sobre asuntos públicos”. [Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engrose/cerrados/publico/08020440.010.doc>]

<sup>192</sup> Véase SSTEDH *Lingens contra Austria* de 8 de julio de 1986; y *Castells contra España*, de 23 de abril de 1992.

<sup>193</sup> En este sentido, véase SCIDH *Ricardo Canese contra Paraguay*, de 31 de agosto de 2004. “Durante la campaña presidencial de 1993 en Paraguay, el candidato Ricardo Canese hizo declaraciones a los medios de comunicación contra el candidato Juan Carlos Wasmosy, a quien acusó de estar envuelto en irregularidades relacionadas con la construcción de una planta hidroeléctrica. Canese fue procesado y sentenciado en primera instancia a cuatro meses de prisión, entre otras restricciones a sus derechos

### 4.3 El partido político

El partido político es una asociación libre integrada por “conjuntos de comunidades, reuniones de pequeños grupos diseminados a través del país (...) ligados por instituciones coordinadoras”<sup>194</sup>. Los partidos se encuentran organizados en diversas categorías de miembros, militantes, simpatizantes, adherentes, entre otras, cuya denominación se adquiere en función del grado de participación y compromiso de cada individuo. Entre sus actividades, tienen como objetivo central participar en la administración de los asuntos públicos, incluyendo la presentación de candidatos a las elecciones<sup>195</sup>.

Los partidos políticos desempeñan un papel fundamental en el Estado democrático, como lo señala Kelsen al afirmar que “la democracia moderna descansa directamente sobre los partidos políticos (...) órganos de la formación de la voluntad del Estado”<sup>196</sup>. Desde este postulado, se puede afirmar que los partidos políticos son en esencia la expresión de ciertos valores, ideologías y clases de intereses, que servirán como enlace de comunicación entre los ciudadanos y los órganos del Estado<sup>197</sup>.

---

fundamentales. La Corte Interamericana encontró que la condena era desproporcionada y que vulneraba el derecho a la libertad de expresión. Además destacó la importancia de la libertad de expresión durante las campañas electorales, en el sentido de que las personas deben estar plenamente habilitadas para cuestionar a los candidatos, de manera que los votantes puedan tomar sus decisiones informadas”. Informe Anual de la Comisión IDH 2012. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Capítulo I, 5 de marzo de 2013, párrafo 26.

<sup>194</sup> DUVERGER, Maurice: *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, págs. 46-47.

<sup>195</sup> Para mayor abundamiento, véase PÉREZ-MONEO AGAPITO, Miguel: *La selección de candidatos electorales en los partidos*, CEPC, Madrid, 2012, págs. 21-70; FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Carmen y FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso: *Sistema electoral...*, op. cit., págs. 41-115; SARTORI, Giovanni: *Partidos y sistemas políticos: marco para un análisis*, Alianza, 2009, págs. 27-154; NOHLEN, Dieter: *Sistema electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, págs. 41-48, y 424-460; VALLÈS, Josep M., y BOSCH, Agustín: *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, 1997; entre otros.

<sup>196</sup> KELSEN, Hans: *De la esencia y valor de la democracia*, op. cit., pág. 71. En el mismo sentido, CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro: “Reflexiones sobre el régimen de partidos políticos en México”, en SERRANO MIGALLÓN, Fernando: *Proceso electoral 2006*, Porrúa-Facultad de Derecho de la UNAM, México, 2007, pág. 172 y ss.; ÁLVAREZ CONDE, Enrique: “Veinticinco años de Derechos de Partido”, *Revista de Derecho Político*, núm. 58-59, 2003-2004, págs. 47-74; ESTEBAN, Jorge de, y LÓPEZ GUERRA, Luis: *Los partidos políticos en la España actual. Un análisis objetivo de los partidos, pieza esencial de nuestro sistema democrático*. Planeta, Barcelona, 1982, págs. 17-19.

<sup>197</sup> En este sentido, CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo: “Representación política y democracia”, en vv. AA.: *Instituto Federal Electoral 20 años*, vol. I, IFE, México, 2010, pág. 54; y JÁUREGUI, Gurutz: *La democracia en la encrucijada*, Editorial Anagrama, Barcelona, 1995, pág. 141.

El desarrollo histórico de cada país y su contexto cultural permiten delimitar el campo de actuación de los partidos políticos<sup>198</sup>. Su regulación es un asunto complejo porque comprende una amplia gama de aspectos institucionales y organizacionales, especialmente aquellos que versan sobre su vida interna<sup>199</sup>. No obstante, para garantizar una administración efectiva, representativa y una gobernabilidad democrática justa, normalmente se crean leyes de partidos o códigos electorales que delimitan sus competencias.

Los partidos políticos gozan de libertad de expresión y ejercitan otros derechos políticos que les permite participar libremente en la configuración del sistema democrático<sup>200</sup>. Desde su reconocimiento como actores indiscutibles de la democracia representativa, el ejercicio de la libre expresión política les ha permitido organizar su vida pública, representar los intereses de diversos sectores ciudadanos, seleccionar a sus candidatos, competir en los procesos electorales y legitimar las respectivas formas de gobierno<sup>201</sup>. Asimismo, cada asociación política se ha convertido en una opción ideológica con valores que encarna una diversidad de opciones diferenciadas políticamente.

---

<sup>198</sup> Art. 10 del Código de Buenas Prácticas en el ámbito de los partidos políticos. Adoptado por la Comisión de Venecia en su 77ª Sesión Plenaria, Venecia, 12-13 de diciembre de 2008, que señala “un partido político es una asociación con la misión de presentar candidatos a las elecciones con el fin de ser representados en las instituciones políticas y ejercer el poder en cualquier nivel: nacional, regional y local, o en los tres”.

<sup>199</sup> Un estudio adecuado sobre la delimitación de la campaña electoral a partir de las circunstancias del país y del contexto cultural puede verse en FERRELL, David M., y SCHMITT-BECK, Rüdiger (editores): *Do Political Campaigns Matter?*, Routledge/EGPR Studies in European Political Science, Bristol, 2005.

<sup>200</sup> No podemos dejar de mencionar que existen voces que desconocen a los partidos políticos como titulares de la libertad de expresión porque afirman que dicha libertad ha sido confundida con las prerrogativas de acceso a medios de comunicación, véase por ejemplo a LUNA PLA, Isa: “Libertad de expresión y propaganda política no es lo mismo”, en BÁEZ SILVA, Carlos y RÍOS VEGA, Luis E.: *Ciudadanía, derechos políticos y justicia electoral en México. Memoria del IV Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral*, Marcial Pons, Madrid, 2013, págs. 439-463. En contraposición a esta postura, véase lo señalado Esteve Pardo quien al analizar el ordenamiento constitucional español también pone a debate este controversial punto señalando, “si el acceso no se identifica con el derecho de expresión –como una peculiar modalidad del mismo en el medio televisivo– y, por tanto, no se configura como un auténtico derecho fundamental, el actual régimen jurídico de la televisión estaría vulnerando lo dispuesto en el artículo 20.1 del texto constitucional. Porque, ¿dónde está el derecho de expresión a través del medio televisivo si el acceso no lo es?”. ESTEVE PARDO, José: *Régimen jurídico-administrativo...*, op. cit., pág. 147.

<sup>201</sup> En este sentido, Shumpeter señala que “un partido es un grupo cuyos miembros se proponen actuar de consuno en la lucha de la competencia por el poder político” Y más adelante señala “la psicotecnia de la dirección de un partido y la propaganda de partido, las consignas y las marchas musicales no son simples accesorios. Son elementos esenciales de la política.” SHUMPETER, Joseph A.: *Capitalismo, socialismo y democracia*, op. cit., págs. 359 y 360. Véase también GARCÍA PELAYO, Manuel: *Obras completas*, vol. II, CEPC, Madrid, 2009, págs. 1970-2078; BLANCO VALDÉS, Roberto L.: *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990, págs. 138-141; y DUVERGER, Maurice: *Los partidos políticos*, op. cit., págs. 34-90.

La pluralidad política en un sistema de partidos implica el reconocimiento de la participación de las minorías, que son las distintas voces que permiten articular el debate público sobre asuntos comunes. No obstante, puede ocurrir, que en determinado momento la deliberación política llegue a fragmentarse en grupos mayoritarios opacando, en cierta medida, a las voces disidentes o inconformes<sup>202</sup>. Esta situación empujaría peligrosamente a instaurar, como ya lo advertía Tocqueville, “la tiranía de las mayoría”, corriendo el riesgo de marginar o silenciar a las minorías<sup>203</sup>.

La división política en grupos mayoritarios se repite con cierta frecuencia en el terreno electoral. Así lo demuestra el bipartidismo o tripartidismo implantado en tantas democracias contemporáneas<sup>204</sup>. Recordemos que los grupos minoritarios son expresiones políticas relevantes en la toma de decisiones públicas, y es a través de su inclusión como pueden modificarse la posición y la opinión de las mayorías dominantes, dando lugar así, a una renovación y oxigenación del sistema<sup>205</sup>. Consecuentemente, la libertad de expresión se convierte decididamente en el principal aliado de los grupos políticos minoritarios.

En el marco de una campaña electoral, garantizar la libertad de expresión de los partidos políticos se vuelve un requisito indispensable para el desarrollo del debate<sup>206</sup>.

---

<sup>202</sup> CHOMSKY, Noam, y RAMONET, Ignacio: *Cómo nos venden la moto...*, op. cit., págs. 30-33.

<sup>203</sup> TOCQUEVILLE, Alexis de: *La democracia en América 2*, op. cit., pág. 266. El autor señala “si imagino con qué nuevos rasgos podría el despotismo implantarse en el mundo, veo un inmensa multitud de hombres parecidos y sin privilegios que los distinguen incesantemente gritando en busca de pequeños y vulgares placeres, con los que contestan su alma, pero sin moverse de su sitio. Cada uno de ellos, apartado de los demás, es ajeno al destino de los otros; sus hijos y sus amigos acaban para él con toda la especie humana; por lo que respecta a sus conciudadanos, están a su lado y no los ve: los toca y no los siente; no existe más que como él mismo y para él mismo, y si bien lo que queda aún una familia, se puede decir al menos que ya no tiene patria”. Véase también DIEZ DEL CORRAL, Luis: *El pensamiento político de Tocqueville*, Alianza, Madrid, 1989.

<sup>204</sup> En este sentido, DHAL, Robert A.: *La democracia y sus críticos*, op. cit., págs. 257-372.

<sup>205</sup> ANSUÁTEGUI ROIG, Francisco J.: *Orígenes doctrinales...*, op. cit., pág. 211.

<sup>206</sup> Sobre titularidad de las personas jurídicas véase ARAGÓN REYES, Manuel (director), y AGUADO RENEDO, César (codirector): *Derechos fundamentales y su protección. Temas básicos de Derecho Constitucional*, tomo 3, Civitas-Thompson Reuters, Navarra, 2011, págs. 197-223; ver especialmente los trabajos de SOLOZÁBAL, ECHEVARRÍA, Juan J., VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio, y TORRES MUÑO, Ignacio. Asimismo véase ROSADO IGLESIAS, Gema: *La titularidad de los derechos fundamentales por la persona jurídica*, Tirant lo Blanch, Valencia 2004; MARÍN GARCÍA DE LEONARDO, María T.: “El derecho al honor de las personas jurídicas”, en VERDA Y BEAMONTE, José R. de (coord.): *Veinticinco años de aplicación de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar a la propia imagen*, Thompson Aranzadi, Pamplona, 2007, págs. 55-77; GÓMEZ MONTORO, Ángel: “La titularidad de derechos fundamentales por personas jurídicas: (análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español)”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 2, México, 2000, págs. 23-71; y del mismo autor “La titularidad de derechos fundamentales por personas jurídicas: un intento de fundamentación”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 65, 2002, págs. 49-105; LASAGABASTER, Iñaki: “Derechos fundamentales y personas jurídicas de Derecho Público” en MARTÍN RETORTILLO, Sebastián (coord.): *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo*

Es a través de su ejercicio como se genera un diálogo entre los partidos políticos-candidatos-ciudadanos y viceversa<sup>207</sup>. La interacción que se da entre los diversos actores de una campaña además de dar a conocer las ofertas políticas contendientes en un comicio puntual, permite fomentar una mayor transparencia y fiscalización sobre las futuras autoridades y su posible gestión<sup>208</sup>.

Los partidos políticos han sido reconocidos por el TEDH como actores integrales en el proceso democrático<sup>209</sup>. En el mismo sentido, la Comisión de Venecia ha destacado la labor de los partidos políticos señalando que son medios fundamentales para el

---

García de Enterría, tomo 2, Civitas, Madrid, 1991, págs. 651-677; LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, Francisco de B.: "La doctrina del Tribunal Constitucional Federal alemán sobre los derechos fundamentales de las personas jurídico-públicas: su influencia sobre nuestra jurisprudencia constitucional", *Revista de Administración Pública*, núm. 125, 1991, págs. 557-574, entre otros.

<sup>207</sup> Autores como Monzón y Canel prefieren referirse a este proceso de interacción puntual como comunicación política. Incluso, Monzón añade que "son muchas las formas que pueden definir este proceso, pero entre las importantes puede citarse aquellas que se realizan a través de la constitución y las leyes, cuando actúan directamente el ciudadano frente a la administración pública, movilizándolo la opinión pública, a través del defensor del pueblo, usando métodos científicos como encuestas de opinión pública, participación en el sufragio en sus distintas modalidades, a través de los medios de comunicación, campañas electorales, grupos de presión, asociaciones, instituciones y organizaciones, pero, especialmente, a través de los partidos políticos". MONZÓN ARRIVAS, Cándido: *Opinión pública...*, op. cit., pág. 276; y CANEL, María J.: *Comunicación de las Instituciones...*, op. cit., pág. 230.

<sup>208</sup> Véase Carta Democrática Interamericana art. 4, "son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia y la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundadas para la democracia".

<sup>209</sup> En este sentido, el TEDH ha dictado sentencias básicas entre las que podemos citar SSTEDH *Handyside* contra *Reino Unido*, de 7 de diciembre de 1976, *Sunday Times* contra *Reino Unido*, de 26 de abril de 1976, y *Lingens* contra *Austria*, de 6 de julio de 1986, entre otras. Al respecto, Bustos Gisbert señala que "el análisis de la libertad de expresión en todas las jurisprudencias, nacionales e internacionales, ha destacado que este derecho no sólo tutela una bien jurídico individual sino que su protección coadyuva de manera fundamental a la creación de las condiciones necesarias para el fortalecimiento de la democracia y la garantía del progreso humano. Ello implica que este derecho ocupa una singular posición en todo sistema de derechos fundamentales dado que su lesión o restricción injustificada implica no sólo la limitación del derecho fundamental de uno o más ciudadanos, sino también efectos negativos en el sistema democrático". BUSTOS GISBERT, Rafael: *Los derechos de libre comunicación...*, op. cit., pág. 475. Por lo que hace a la CIDH véase SSCIDH *Claude Reyes y otros* contra *Chile*, 19 de septiembre de 2006; *Ricardo Canese* contra *Paraguay*, 31 de agosto de 2004; *Ríos y otros* contra *Venezuela*, 12 de enero de 2009; *Marcel Granier y otros (Radio Caracas Televisión)* contra *Venezuela*, caso 12.828, pendiente de resolución, remitido a la CIDH el 28 de febrero de 2013. Para mayor abundamiento véase [<http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/12.828Fondoesp.pdf>] (Consultado 6-02-2014) y [[http://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp\\_09\\_15.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_09_15.pdf)] (Consultado 10-02-2015), entre otros. En este sentido, autores como Euguiguren, Bustos y Torres han señalado que "es habitual que las diferencias entre los sistemas europeo y americano provengan de diferentes contextos políticos y jurídicos, (...) es claro que la libertad de expresión puede desarrollarse en un ambiente democrático o autoritario (Voto concurrente de Sergio García Ramírez a la sentencia *Herrera Ulloa* contra *Costa Rica*, de 2 de julio de 2004) y en ambas situaciones se requieren diferentes respuestas desde las instancias internacionales de protección de derechos". EUGUIGUREN PRAELI, Francisco J., BUSTOS GISBERT, Rafael, y TORRES MUÑOZ, Ignacio: "Las libertades de pensamiento...", op. cit., pág. 193.

desarrollo de la democracia representativa y advirtiendo que son los cauces institucionales para que los ciudadanos participen en su gobierno<sup>210</sup>.

Por su parte, la CIDH ha subrayado que “la libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de la sociedad democrática (...) indispensable para la formación de la opinión pública (...) es *conditio sine qua non* para que los partidos políticos (...) y en general, quien desee influir sobre la colectividad pueda desarrollarse plenamente”<sup>211</sup>. Si nos acogemos a estos preceptos, no podemos negar la titularidad de un derecho básico como lo es la libertad de expresión política a quienes hacen de su ejercicio una labor permanente y con mayor intensidad durante los procesos electorales, los partidos políticos.

Las organizaciones políticas ejercen la libertad de expresión particularmente a través de la propaganda. El clímax de apertura, flexibilidad y tolerancia se alcanza durante la campaña electoral cuando se da a conocer a la comunidad el programa de acciones que postulan y se solicita el voto ciudadano<sup>212</sup>. Por ende, esta difusión de ideas debe gozar de garantías que permitan su libre ejercicio a través del establecimiento previo de reglas, para que tanto los contendientes como las instituciones puedan coadyuvar en el buen ejercicio de este derecho.

---

<sup>210</sup> Art. 192 del Código de Buenas Prácticas en el ámbito de los partidos políticos. Adoptado por la Comisión de Venecia en su 77ª Sesión Plenaria, Venecia, 12-13 de diciembre de 2008. A la letra dice “al hablar de elecciones, también es importante tener en mente que las sociedades contemporáneas son principalmente sociedades de «información»: las elecciones se libran en un contexto muy particular, así que el acceso a los medios de comunicación masiva es posiblemente el mejor instrumento para que los partidos transmitan su mensaje a los electores (...) exige que la igualdad de oportunidades sea garantizadas a los partidos y candidatos por igual, implicando una actividad neutral por parte de las autoridades del estado, especialmente en relación con la campaña electoral y la cobertura mediática, en particular, de los medios de comunicación”.

<sup>211</sup> Véase Opinión Consultiva, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas*, OC-5/85, del 13 de noviembre de 1985, párrafo 70.

<sup>212</sup> En este sentido, Schumpeter sostiene que el “método democrático es aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo (...) El principio de la democracia significa entonces simplemente que las riendas del gobierno deben ser entregadas a los individuos o equipos que disponen de un apoyo electoral más poderoso que los demás que entran en la competencia”. SHUMPETER, Joseph A.: *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, op. cit., págs. 345-348. En sentido contrario, Bobbio señala “la democracia se distingue de otras formas de gobierno por las reglas que presiden a la «selección de los dirigentes», que consiste en la elección periódica en vez de la sucesión hereditaria o la cooptación y por aquellas otras reglas que establecen el modelo de tomar las decisiones colectivas, de las cuales la principal es la regla de la mayoría. La primera se dirige a impedir que una clase política se perpetúe sin someterse al control de los individuos sobre los cuales ejerce su propio poder, la segunda debe servir para tomar las decisiones con el máximo consenso y de manera pacífica”. BOBBIO, Norberto: *Teoría general de la política*, op. cit., pág. 459. Y por último véase una visión ecléctica y compartida en BOVERO, Michelangelo: *Una gramática de la democracia...*, op. cit., pág. 56. Bovero enfatiza en que “la democracia es un juego mixto en el cual la competición y la cooperación se mezclan entre sí”.

Igual que otros titulares de la libertad de expresión política, los partidos políticos se encuentran sometidos a ciertos límites en el ejercicio de su derecho. Una de las principales restricciones, a nuestro parecer, deriva de su condición jurídica como personas morales frente al tratamiento que reciben las personas físicas. A estas últimas se les reconocen derechos que emanan directamente de la dignidad de la persona como son los derechos del honor, intimidad y propia imagen, que con frecuencia colisionan con la libertad de expresión. Sin embargo, al referirnos a derechos reconocidos exclusivamente a los seres humanos, resulta complicado trasplantarlos sin más a las personas morales, como los partidos políticos<sup>213</sup>.

No obstante, existen ordenamientos que han extendido el alcance del derecho al honor a las asociaciones políticas con el propósito de moderar el debate público, en detrimento de la libertad de ideas políticas. Incluso, algunos ordenamientos prevén sanciones para quienes denigren a las instituciones políticas<sup>214</sup>.

---

<sup>213</sup> Al respecto la CIDH ha considerado que otorgar una protección automática a la reputación de las instituciones del Estado y sus miembros es incompatible con el art. 13 del CADH. En este sentido, véase SCIDH *Usón Ramírez contra Venezuela*, de 20 de noviembre de 2009. Sobre la titularidad del derecho al honor por parte de personas morales cabe destacar entre otras obras, BURGUERA AMEAVE, Leyre: *Democracia electoral: comunicación y poder*, op. cit., págs. 351-392; VIDAL MARTÍN, Tomás: “Derecho al honor, personas jurídicas y tribunales constitucionales”, *Revista para el Análisis del Derecho*, Barcelona, 2007, [Disponible en [www.indret.com/pdf/397\\_es.pdf](http://www.indret.com/pdf/397_es.pdf)]; ROVIRA SUEIRO, María E.: “El honor de las personas jurídicas: una cuestión de hermenéutica constitucional”, *Anuario de Faculta de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 2, 1998, págs. 463-480; VERA SANTOS, José M.: *Las personas jurídicas privadas como titulares del derecho al honor en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, CEP, Madrid, 1998; CARRILLO LÓPEZ, Marc: “La libertad de expresión, personas jurídicas y derecho al honor”, *Derecho Privado y Constitución*, núm. 10, 1996, págs. 91-116; ÁLVAREZ GARCÍA, Francisco J.: *El derecho al honor y las libertades de información y expresión*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999; FERRER RIBA, Josep: “Sobre la capacidad de derechos fundamentales de las personas jurídicas y su derecho al honor”, *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 3, 1996, págs. 761-788; SARAZA JIMENA, Rafael: “El honor de las personas jurídicas”, *Actualidad Civil*, 1996, págs. 495-507; RODRÍGUEZ GUITÁN, Alma M.: “El derecho al honor de las personas jurídicas”, *Anuario de Derecho Civil*, 1996, págs. 733-800; FELIU REY, Manuel I.: *¿Tienen honor las personas jurídicas?*, Tecnos, Madrid, 1990; ESTRADA ALONSO, Eduardo: “El derecho al honor de las personas jurídicas”, *Poder Judicial*, núm. especial XIII. Dedicado a: Libertad de expresión y medios de comunicación, 1990, págs. 101-110; entre otros.

<sup>214</sup> Véase en sentido contrario, Cruz Villalón sostiene que en la CE no existe un pronunciamiento general sobre la titularidad de derechos fundamentales, y en el caso de los partidos políticos, “verán reconocida su titularidad respecto del derecho específico del que deriva su existencia”. CRUZ VILLALÓN, Pedro: “Dos cuestiones de titularidad de derechos: los extranjeros, las personas jurídicas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 35, 1992, págs. 63-83. En el mismo sentido, SSTC 64/1988, de 12 de abril, FJ 1; 107/1988, de 8 de junio, FJ 3; 51/1989, de 22 de febrero, FJ 3. En la sentencia 64/1988, destaca el voto particular de los magistrados Díez-Picazo, Truyol Serra y Rodríguez-Piñero al sostener que “el Estado posee potestades y competencias, pero de ningún modo derechos fundamentales”. A los colectivos o grupos corporativos les es atribuible otra categoría por ejemplo: prestigio. Nunca un derecho asociado a la dignidad humana”. Véase también en sentido contrario, la STC 214/1991 de 11 de noviembre, FJ 11, sentencia en la que el TC reconoce vulnerando el derecho al honor y la dignidad de Violeta Friedman a través de la interpretación de protección del honor de colectivos vulnerables —en este caso el pueblo judío—. Asimismo véase las SSTC 176/1995, de 11 de marzo, FJ 3; 43/2004, de 23 de marzo, FJ 8; y 235/2007, de 7 de noviembre, FJ 4. Para mayor abundamiento sobre la STC 235/2007 véase PÉREZ DE LA



Aunque es cierto, que las instituciones democráticas son un signo positivo de la existencia real y efectiva de la misma, no menos cierto es que elevar a dichas instituciones a la categoría de entes honorables es un argumento que admite, por lo menos, ser cuestionado, por dos razones visibles.

Primero, la pregunta lógica, formulada quizá con un poco de impertinencia, y con mucho de escepticismo es la siguiente: ¿cómo se prueba la pretendida lesión al honor de una persona moral? Si partimos de la consideración de honor de las personas físicas, debemos tener presente que este honor es graduable en función de su relevancia pública, es decir, si se adquiere dicha condición debe mostrarse mayor tolerancia ante las críticas duras. Por mayoría de razón, nos parece adecuado y proporcional que este mismo canon sea aplicable a los partidos políticos cuyas actividades son de interés público, relevantes para la sociedad y acreedores de un escrutinio más exhaustivo durante los comicios.

Segundo, ¿cómo podemos reconocer las expresiones que atentan contra los partidos políticos?, ¿cuándo lo criticamos?, ¿cuándo no estamos de acuerdo con sus actuaciones?, ¿cuándo? Naturalmente no toda crítica o disidencia implica de antemano un ataque al honor ni constituye una denigración en sí misma. Por el contrario, las expresiones aunque ácidas o incómodas cuando abordan cuestiones de interés público contribuyen a la deliberación<sup>215</sup>. Bajo esta lógica, resulta poco convincente atribuir un pretendido derecho al honor a los partidos políticos que hacen de la libertad de expresión política una actividad cotidiana en circunstancias de confrontación. Más aún, tratar de encuadrar con calzador, un mal entendido derecho al honor, en el seno de una deliberación intensa, como lo es la campaña electoral, resulta más restrictivo que protector del debate político.

En suma, reconocemos que los partidos políticos son titulares de la libertad de expresión política. Somos conscientes que en el ejercicio de este derecho el diálogo puede volverse acre, inquietante o que pueda herir susceptibilidades<sup>216</sup>. Pero ello no es suficiente para reconocer una afectación a un derecho al honor de los partidos políticos. No compartimos la idea de quienes sostienen que las personas morales son

---

FUENTE, Óscar: "Sobre el holocausto...", *op. cit.*, págs. 91-120. Sobre derechos colectivos véase, entre otros, GIMENO SENDRA, Vicente: *Los derechos fundamentales y su protección jurisdiccional*, Colex, Madrid, 2007; y LÓPEZ CALERA, Nicolás: *¿Hay derechos colectivos? Individualidad y socialidad en la teoría de los derechos*, Ariel Derecho, Barcelona, 2000.

<sup>215</sup> En este sentido, véase SCIDH *González Media y familiares contra República Dominicana*, de 27 de febrero de 2012.

<sup>216</sup> Véase SSCIDH *Cepeda Vargas contra Colombia*, 26 de mayo de 2010; *Peroza y otros contra Venezuela*, de 28 de enero de 2009; *Ríos y otros contra Venezuela*, 28 de enero de 2009; *Herrera Ulloa contra Costa Rica*, 2 de julio de 2004; *Olmedo Bustos y otros contra Chile*, 5 de febrero de 2001; entre otras. En el mismo sentido, Informe Anual de la Comisión IDH 1994. Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la CADH, Título III, 1995.

titulares de un derecho al honor porque, desde nuestra perspectiva, este concepto es atribuible únicamente a las personas físicas. En todo caso se podrá hablar de prestigio o fama, pero no del derecho al honor en estricto sentido<sup>217</sup>.

#### 4.4 El medio de comunicación social

Los medios de comunicación son considerados vehículos de la información e “intermediarios” del interés general<sup>218</sup>. La comunicación de masas permite trasladar el debate que se daba normalmente en la plaza pública (presencial) a la intimidad del hogar del usuario (no presencial), convirtiéndose en canales para el diálogo colectivo<sup>219</sup>. Esto es, “los *mass media* facilitan la cohesión social, la creación o recreación de una determinada comunidad política, e incluso determinadas «invitaciones» a nuevas o, cuando menos, a distintas experiencias vitales”<sup>220</sup>.

Asimismo, los medios de comunicación hacen importantes aportaciones en diferentes ámbitos. Por ejemplo, a través de la visibilidad que dan a los distintos sujetos políticos generan una pluralidad informativa, inciden en la ponderación de los temas que merecen ser objeto de atención del espectador, forjan una determinada percepción sobre contenidos concretos, e incorporan ciertos valores al sistema democrático de nuestro entorno<sup>221</sup>.

Los propietarios y directores de los medios de comunicación (radiodifusión<sup>222</sup>, periodísticas, editoriales, etc.) ejercen el control y en su caso el veto sobre las noticias

---

<sup>217</sup> En sentido contrario, véase Contradicción de Tesis de la SCJN, 393/2011, de 3 de septiembre de 2013. Engrose 21 de abril de 2014. [Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=129659>] (Consultado 27-05-2014).

<sup>218</sup> En este sentido, GARCÍA ROCA, Javier: “La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora en uno de los derechos fundamentales del artículo 23.2 de la Constitución”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 34, 1995, pág. 64. Véase STEDH *Informationsverein Lentia y otros contra Austria*, de 24 de noviembre de 1993.

<sup>219</sup> En este sentido, BUSTOS GISBERT, Rafael: “El concepto de la libertad de información...”, *op. cit.*, pág. 276. Véase también, Tesis aislada de la SCJN, rubro: “Medios de comunicación. Su relevancia dentro del orden constitucional mexicano”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; *S.J.F. y su Gaceta*; Libro IV, enero de 2012, tomo 3; pág. 2915 1a. XXVII/2011 (10a.).

<sup>220</sup> BARATA I MIR, Joan: *Democracia y audiovisual. Fundamentos normativos para una reforma del régimen español*, Marcial Pons, Madrid, 2006, pág. 16. Véase también STC 30/1982, de 1 de junio, FJ 4.

<sup>221</sup> Véase sobre la forma en que se utilizan los medios de comunicación para movilizar a los votantes a GREEN, Donald P. y GERBER, Alan S.: *Get out the vote. How to increase voter turnout*, Brookings Institution Press, Second edition, Washington D.C., 2008, págs. 120-135.

<sup>222</sup> Entendemos por “radiodifusión” radio y televisión abierta. Siguiendo a la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la radiodifusión puede ser definida como “los servicios de comunicación audiovisual, [que] pueden incluir todos los medios de comunicación visuales y de audio, independiente del soporte técnico utilizado para su transmisión”. Véase Informe Anual de la Comisión IDH 2009.

y opiniones a publicar abogando por una libertad informativa que se acoge a una línea editorial determinada<sup>223</sup>. La ponderación informativa (*agenda setting*), a nuestro juicio, es cuando menos cuestionable porque bajo esta facultad de libre selección, pueden simplificar, reducir o incluso podrían distorsionar la información difundida<sup>224</sup>.

La discriminación mediática de la información política genera en un primer momento dos posibles impresiones. Por una parte, una imposición de ideas políticas y por ende de opinión pública; y por otra parte, se plantea un cuestionamiento que pesa sobre la “ilegitimidad” de quienes realizan esta discriminación informativa. Al utilizar la expresión “ilegitimidad” nos referimos a esa extraña paradoja que vincula a los medios de comunicación como principales vehículos de la información, mientras que al mismo tiempo pueden llegar a segregar y clasificar la información que a su juicio merece ser difundida<sup>225</sup>.

En relación con la selección informativa (*agenda setting*) que realizan los medios de comunicación y su posible falta de legitimación para ponderar los contenidos informativos adelantamos que es un debate abierto, complejo y muy discutido<sup>226</sup>. La facultad que detentan los medios para decidir qué información puede ser transmitida, y cuál debe ser omitida o mencionada con menos intensidad, pone en la mesa de análisis el cuestionamiento de la legitimidad de la discriminación informativa y los intereses que rodean esta realidad.

---

Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Capítulo IV, 30 de diciembre de 2009, pág. 393, Nota 6. En el mismo sentido, CHINCHILLA MARÍN, Carmen: *La radio-televisión...*, *op. cit.*, pág. 112.

<sup>223</sup> En sentido contrario, véase BUSTOS GISBERT, Rafael: “El concepto de la libertad de información...”, *op. cit.*, págs. 283; y SORIA, Carlos: *Derecho a la información...*, *op. cit.*, págs. 73-78. Soria aconseja que se debe huir del “desbordamiento de la función informativa”, por lo que de acuerdo con Bustos Gisbert “no se puede entender que sean los profesionales de la información los encargados de determinar cuándo nos encontramos ante materias de interés público y cuándo no”.

<sup>224</sup> Nelson, Clawson y Oxley se refieren a esta actividad como *framing* que “es el proceso por el que una fuente de comunicación, como una organización de normativas, define y construye un asunto político o una controversia pública”. NELSON, Tomas E., CLAWSON, Rosalee A., y OXLEY, Zoe M.: “Media Framing of a Civil Liberties...”, *op. cit.*, pág. 567.

<sup>225</sup> Autores como Juan Fernando López Aguilar señalan que “la mera ocurrencia de contraponer un proyecto autónomo frente a la «opinión pública/da» podría ser equiparada, en consecuencia, a un virtual desacato o *crimen de lesa democracia*. Si los medios nos dicen que este asunto «es político» e interesa a «la opinión» y a «la agenda», pues así será (...)”. Véase Prólogo en RALLO LOMBARTE, Artemi: *Pluralismo informativo...*, *op. cit.*, pág. 25

<sup>226</sup> Sobre la agenda que imponen los medios véase, entre otros, DEARING, James, W. y ROGERS, Everett M.: *Agenda-setting*, SAGE Publications, New Mexico, 1997, págs. 5-7. El término *agenda-setting* fue utilizado por primera vez en el artículo de McCOMBS, Maxwell E. y SHAW, Donald L.: “The agenda-setting...”, *op. cit.*, págs. 176-187. Véase en castellano, SAMPEDRO BLANCO, Víctor: *Opinión Pública y democracia deliberativa...*, *op. cit.*, págs. 96-100.

No somos ajenos a los factores económicos y corporativos que subyacen en el proceso de selección informativa<sup>227</sup>. Tampoco negamos que la información presentada a los ciudadanos será relevante para su elección, por lo que es muy probable que dicha selección sea determinante en el acceso y flujo informativo disponible en los medios.

En otro orden de ideas, autores como Chinchilla Marín han enfatizado en otro interesante debate que cuestiona si el medio de comunicación (como empresa) es o no titular de la libertad de expresión. La autora destaca que los “medios son instrumentos que sirven para ejercer las libertades de expresión e información, pero (...) hay que distinguir la libertad del medio con que se ejerce. Indudablemente existe una relación entre una y otro, pero se trata de una relación indirecta que hace que no siempre sea el titular de la empresa informativa quien ejerza el derecho de la libertad de expresión e información”<sup>228</sup>.

Dicha línea argumentativa, desarrolla diversos postulados relacionados con la actividad empresarial que realizan los medios cuyas implicaciones económicas no podemos perder de vista (costes de instalación, ingresos por publicidad, compra y venta de espacios, etc.). De tal suerte, que estos elementos nos permiten diferenciar que aunque existe una relación muy cercana con la libertad de expresión, ésta no necesariamente se extiende con las mismas garantías a los dueños de las corporaciones mediáticas.

El razonamiento anterior no carece de razón, especialmente en materia electoral. Donde con frecuencia los medios de comunicación se acogen a una pretendida libertad de expresión irrestricta para evitar cumplir las reglas electorales. Esto de ninguna manera significa que se niegue la libertad de expresión durante los comicios, sólo se traduce en una modulación en su ejercicio. En otras palabras, es el respeto mínimo indispensable a las reglas del “juego democrático” en el que todos nos encontramos inmersos y cuya observancia permite la consecución de sus fines<sup>229</sup>.

---

<sup>227</sup> En este sentido, Rosado Iglesias señala que “decidir qué información, y qué otros contenidos deben transmitirse, [es una] decisión [que] no se adopta siempre en virtud de valores altruistas determinados por el respeto al siempre difícil concretable interés general. Por el contrario, [conocer] la dependencia [de los medios] respecto a ciertas fuentes de ingresos, la publicidad, o la vinculación con otras multinacionales de la información (...) no es sólo difícil sino, prácticamente imposible”. ROSADO IGLESIAS, Gema: *La Televisión Pública...*, op. cit., pág. 65.

<sup>228</sup> CHINCHILLA MARÍN, Carmen: *La radio-televisión...*, op. cit., pág. 37.

<sup>229</sup> En este sentido véase, Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente. Informe Anual de la Comisión IDH 2009, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Capítulo IV, de 30 de diciembre de 2009, párrafo 87. “Es importante resaltar que en su «Declaración Conjunta sobre medios de comunicación y elecciones» (2009), los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OSCE, la OEA y la Comisión Africana de Derechos Humanos y los Pueblos reconocieron que, por ejemplo, en periodos electorales, los medios de comunicación públicos tiene ciertas obligaciones específicas para asegurar que la sociedad acceda a

Así las cosas, al ser los medios de comunicación vehículos del mensaje informativo, la titularidad del derecho a la libertad de expresión del medio se materializa directamente en la singularización del derecho que ejercen los profesionales de la información<sup>230</sup>. Normalmente son éstos quienes hacen de su oficio el ejercicio cotidiano de la libertad de expresión, pero ello no significa de forma alguna un monopolio exclusivo sobre este derecho<sup>231</sup>.

Tanto la ley, como los jueces a través de sus sentencias y la doctrina en general han mostrado especial sensibilidad cuando el derecho ha sido ejercido por los profesionales de la información, gracias a que es el gremio de los periodistas quienes hacen realidad el carácter esencial de difusión de las ideas que consigna el sistema democrático<sup>232</sup>.

Sin embargo, el particular contexto en el que los profesionales de la información laboran para un medio de comunicación concreto, matiza de manera importante el ejercicio de su libertad de expresión. El periodista generalmente se ve condicionado a adoptar ciertas líneas de pensamiento que no afecten los intereses públicos o privados, los rendimientos económicos y las directrices ideológicas que sigue el medio para el que trabaja<sup>233</sup>. Esta confluencia de intereses enmarca diariamente la tensión

---

información plural, imparcial y equilibrada que refleje las propuestas de los distintos partidos políticos y candidatos o candidatas". Declaración Conjunta sobre medios de comunicación y elecciones, de 15 de mayo de 2009. Asimismo, resulta relevante revistar la Resolución 2007/2253, sobre concentración y pluralismo de los medios de comunicación en la Unión Europea de 25 de septiembre de 2008, párrafo 32.

<sup>230</sup> Al respecto, Bustos Gisbert señala que el TC "ha mantenido una línea uniforme respecto al reconocimiento a todo ciudadano sin distinción la titularidad de ese derecho. Sin embargo, esta uniformidad quiebra en cuanto al tratamiento que se realiza de los profesionales de la información" BUSTOS GISBERT, Rafael: "El concepto de la libertad de información...", *op. cit.*, pág. 271. Véase también STC 30/1981, de 1 de junio, FJ 4.

<sup>231</sup> El art. 13 de la CADH establece que "toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión". En el mismo sentido, véase la sentencia *Tristán Donoso contra Panamá*, 27 de enero de 2009, párrafo 114, que sostiene "la libertad de expresión no está reservada ni es exclusiva de un determinado sector de la población, ni a quienes son dueños de algunos medios de comunicación, tampoco de una determinada profesión, como podrían ser los periodistas o escritores, ni de un grupo de personas en particular, ni al ámbito de la libertad de prensa".

<sup>232</sup> En este sentido, CEDH art. 10 y CADH art. 13. Véase SSTEDH *Sunday Times contra Reino Unido*, de 26 de abril de 1979; *Observer and Guardian contra Reino Unido*, de 26 de noviembre de 1991; *Vereniging Weekblad Bluf contra Países Bajos*, de 9 de febrero de 1995; entre otros. Por lo que hace a la CIDH véase la SCIDH *Tristán Donoso contra Panamá*, de 27 de enero de 2009. En sentido contrario, véase SSTEDH *Prager and Oberschlick contra Austria*, de 26 de abril de 1995; *Worm contra Austria*, de 29 de agosto de 1997, entre otros.

<sup>233</sup> En este sentido, Agúinea destaca lo que se denomina "*factores subjetivos de importancia periodística*", en cuanto factores de determinación de contenidos que actúan en cada medio, (...) a esto se añade que, como es lógico y bien sabido, la línea periodística es subordinada de la idea empresarial (...) la Redacción no comunica la información, sino que se limita a elaborarla; (...) el director tiene reglamentariamente derecho de veto sobre los originales; (...) el director se identifica con la empresa, de la cual es *fiel intérprete*, por una relación de confianza *sui generis*, (...) es la empresa la que comunica

entre empresas de comunicación y profesionales de la información, que en mayor o menor medida buscarán salvaguardar la utilidad empresarial, lo que delimita considerablemente el ejercicio libre de su libertad de expresión<sup>234</sup>. Si a esta atmósfera añadimos ciertos intereses políticos, la posibilidad de sesgo informativo aumenta exponencialmente.

Frente a esta inevitable realidad, y partiendo del convencimiento de que la asignación de “cuotas de visibilidad política” difícilmente emanarán de la mera aplicación de las reglas de mercado, creemos que son necesarias ciertas disposiciones legales que se encarguen de ello. Las reglas deben ser respetuosas de la igualdad de oportunidades en el acceso a medios de todos los partidos políticos o ciudadanos con derecho a ello, propiciando así una asignación lo más equilibrada posible<sup>235</sup>.

En otro orden de ideas, una de las problemáticas más recurrentes de los *mass media* en materia electoral, se centra en dos conflictos principales, la irrupción de los medios de comunicación durante las campañas electorales, y la ausencia de más y nuevos medios de comunicación<sup>236</sup>. El primer problema se cristaliza en la intrusión de ciertas empresas mediáticas, que durante la campaña electoral difunden información en beneficio de algunas ofertas políticas. De igual forma, las facilidades que determinadas

---

información (...) que tiene la información por su producto y, en términos industriales, actúa en el mercado del consumo de la información”. AGUIÑEA, Enrique de: “Dos artículos inéditos”, *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, núm. 5, 1999, pág. 100.

<sup>234</sup> Sobre libertad de empresa, véase CIDONCHA MARTÍN, Antonio: *La libertad de empresa*, Editorial Civitas, 2006; GARCÍA VITORIA, Ignacio: *La libertad de empresa: ¿un terrible derecho?*, CEPC, Madrid, 2008; y un estudio que engloba ambas investigaciones TORRES MUÑOZ, Ignacio: “Dos lecturas sobre la libertad de empresa”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 88, 2010, págs. 381-390. Véase también, LLAMAZARES CALZADILLA, Ma. Cruz: *Las libertades de expresión...*, *op. cit.*, pág. 139.

<sup>235</sup> Al respecto, Bobbio señala que “la publicidad es uno de los caracteres relevantes del estado democrático (...) El político democrático es uno que habla en público y al público y, por tanto, debe ser visible en cada instante (con una visibilidad que, con la difusión de los medios de comunicación de la imagen a distancia, ya no es siquiera una metáfora)”. BOBBIO Norberto: “La crisis de la democracia y la lección de los clásicos”, en BOBBIO Norberto, PONTARA Giuliano, y VECA Salvatore: *Crisis de la democracia*, Ariel, Barcelona, 1995, pág. 21.

<sup>236</sup> En España el TC reconoció que el derecho a crear libremente un medio de comunicación social implícito en el art. 20 CE, desde la STC 12/1982, de 31 de marzo, FJ 3, “el art. 20.1 de la Constitución dice, como es sabido, que se reconocen y protegen los derechos de (...) «expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción». Se ha señalado acertadamente que se trata ante todo de un derecho de libertad, por lo que básicamente significa ausencia de interferencias o de intromisiones de las autoridades estatales en el proceso de comunicación. Sin embargo, en otro plano significa el reconocimiento y la garantía de una institución política fundamental, que es la opinión pública libre, indisolublemente ligada con el pluralismo político, que es un valor fundamental y un requisito del funcionamiento del Estado democrático. El art. 20 defiende la libertad en la formación y en el desarrollo de la opinión pública, pues la libertad en la expresión de las ideas y los pensamientos y en la difusión de noticias es necesaria premisa de la opinión pública libre”.

emisoras de radiodifusión otorgan en el acceso a medios (tarifas, horarios, duración, etc.) puede generar serias descompensaciones entre los participantes<sup>237</sup>.

Una de las soluciones que hace frente a estos problemas es la garantía de acceso a medios para todos los grupos políticos. La misma se implantó para contrarrestar la omnipresente tentación de manipulación partidista a través de los medios de comunicación de masas, cuyo problema se cristaliza en un dilema de gestión más que de control. Otra solución que nos aporta la experiencia comparada, es la de encomendar la dirección y administración de los medios a organismos independientes o autónomas, quienes mediante la aplicación de reglas corrigen los excesos y disfunciones mediáticas de primera línea<sup>238</sup>.

El segundo problema versa sobre la falta de pluralidad informativa, específicamente, el difícil camino legal que hay que recorrer para crear algún medio de comunicación. Junto a este obstáculo jurídico, otro problema que se presenta se da en el plano fáctico, es la explotación exclusividad del espacio radioeléctrico por unos pocos emisores; y ahora, cada vez con mayor frecuencia, por el intento de concentración de las telecomunicaciones<sup>239</sup>. Todo ello ha ocasionado, que en algunos países, se genere un dramático escenario con fuertes tendencias monopólicas que han terminado por debilitar las inocuas garantías de pluralidad y libre competencia.

En consecuencia la creación de nuevas emisoras de televisión y radio ha representado un verdadero reto, por una parte, debido a las resistencias de las empresas consolidadas en el mercado de la radiodifusión y por otra, por los pocos estímulos

---

<sup>237</sup> En sentido contrario, Mazzoleni señala que “los medios no se limitan a ser intermediarios, porque siendo organizaciones con una finalidad propia, suelen someter a los políticos a la negociación de los tiempos, las modalidades, los registros y con mayor frecuencia los contenidos del mensaje político”. MAZZOLENI, Gianpietro: *La comunicación política*, op. cit., pág. 53.

<sup>238</sup> Véase, a estos efectos, las reflexiones formuladas por RALLO LOMBARTE, Artemi: *Pluralismo informativo...*, op. cit., pág. 193.

<sup>239</sup> Entendemos por: a) “ondas hertzianas son la energía radioeléctrica definida por unas cualidades físicas (la longitud y la frecuencia) reúnen las cualidades de utilidad, sustantividad o individualización y ‘apropiabilidad’, bienes destinados al servicio público de la radiodifusión”; b) “espacio radioeléctrico es el abanico de posibilidades de emisiones radioeléctricas y de ondas hertzianas”; c) “las bandas de frecuencia son los caminos por los que discurre la energía radioeléctrica, que al final, sometida a un proceso técnico, se recompone en imágenes y sonidos”. Conceptos recogidos en CHINCHILLA MARÍN, Carmen: *La radio-televisión...*, op. cit., págs. 116-135. Es importante mencionar que la Unión Internacional de Telecomunicaciones lleva a cabo el reparto de las frecuencias entre los Estados miembros. El art. 196.2 de la Constitución de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, señala que “en la utilización de bandas de frecuencia para los servicios de radiocomunicaciones, los Estados Miembros tendrán en cuenta que las frecuencias y las órbitas asociadas, incluida la órbita de los satélites geoestacionarios, son recursos naturales limitados que deben utilizarse de forma racional, eficaz y económica, de conformidad con lo establecido en el Reglamento de Radiocomunicaciones, para permitir el acceso equitativo de esas órbitas y a esas frecuencias a los diferentes países o grupos de países, teniendo en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo y la situación geográfica de determinados países”.

legales para impulsar nuevas propuestas informativas. Estas limitaciones han provocado que la oferta informativa con frecuencia sea prisionera del denominado “monopolio audiovisual”<sup>240</sup>. En el caso de la televisión, la ausencia de más canales, de una televisión privada o pública, según corresponda, ha permitido que las élites empresariales se erijan como “dueñas del mercado” y ante la ausencia de competencia real, capturen la opinión pública, especialmente en materia política<sup>241</sup>.

La creación de más medios de comunicación desempolva el debate sobre el tipo de medios que queremos tener, más medios de titularidad pública o más del sector privado. Normalmente la oferta de radiodifusión pública se ha entendido apoyada o subsidiada en su gestión por la Administración, lo que le ha valido duras críticas con relación a la posible incidencia en la configuración de sus contenidos. Mientras que la privada se ve como una élite comercializadora de productos informativos e intereses económicos. En ambos casos se plantean serias dudas sobre el libre ejercicio informativo.

El derecho comparado nos permite destacar que la convivencia entre las empresas públicas y las privadas es posible. Por ejemplo, en España existe un servicio público de radio y televisión estatal y otro autonómico, establecido como una competencia compartida (art. 149.27 CE), asimismo, coexiste una extensa oferta de canales privados<sup>242</sup>. En México, la situación es distinta. La presencia de los medios públicos -tanto en radio como en televisión- es tan débil que no ha logrado constituir un

---

<sup>240</sup> Véase ROSADO IGLESIAS, Gema: *La Televisión Pública...*, op. cit.; CHINCHILLA MARÍN, Carmen: *La radio-televisión como servicio...*, op. cit.; VARELA, Santiago: “Constitución, monopolio público y televisión”, *Revista de Derecho Político*, núm. 6, 1980, págs. 37-59; ESTEBAN, Jorge de: “La influencia de los medios de comunicación de masas ante su necesaria constitucionalización”, *Revista de Estudios Sociales*, núm. 4, 1972, págs. 145-188; GONZÁLEZ-CASANOVA, José A.: *Por una comunicación democrática*, Editorial Fernando Torres, Valencia, 1976; entre otros.

<sup>241</sup> En algunos países la apertura de la televisión ha llegado con la adopción de los nuevos formatos. Por ejemplo, la mutación de la televisión análoga a la digital ha supuesto un contundente cambio en el proceso de comunicación, en virtud, de la multiplicación de contenidos y en la modificación de las barras de programas de entretenimiento. La ampliación de los canales de interacción a través de la televisión, rompe el estigma del espectador como sujeto pasivo directo, permitiendo la posibilidad de convertir al destinatario de la información en emisor. Al mismo tiempo que supone una fragmentación cada vez más diluida del tipo de audiencias que navega en contra del poder “totalizador” de la televisión “tradicional”. Para mayor abundamiento, MAZZOLENI, Gianpietro: *La comunicación política*, op. cit., págs. 84-86.

<sup>242</sup> Sobre la problemática que actualmente plantean las televisiones autonómicas en España véase SÁNCHEZ MARTÍNEZ, Josefina y SARABIA ANDÚGAR, Isabel: “Las estructuras de gobierno de los nuevos modelos de televisión autonómica pública en España”, *Gestión y análisis de políticas públicas*, núm. 8, 2012, págs. 35-61. Sobre televisión estatal véase FERNÁNDEZ FARRERES, Germán J.: “Televisión Pública, en especial, televisión estatal” en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir): *Derecho de la regulación económica*, Iustel, vol. V, Audiovisual, Madrid, 2010, págs. 119-178.



contrapeso a las grandes empresas privadas de comunicación, las cuales ostentan más del ochenta por ciento de la cobertura nacional<sup>243</sup>.

El problema es encontrar el “justo medio”, para evitar el predominio de unos cuantos medios, lo que provoca la indeseable concentración mediática y la uniformidad en la opinión pública<sup>244</sup>. La solución inmediata para dichos problemas se inclina por la revisión y perfeccionamiento del sistema de concesión vigente. De tal forma, que se garanticen condiciones objetivas en el proceso de asignación de la concesión, lo que muy posiblemente puede contribuir a impedir la solicitud de ciertos favores partidistas en el acceso a dichos permisos. Asimismo, la regulación en el proceso de asignación y revocación de una concesión puede ayudar a ampliar y diversificar el número de concesionarios<sup>245</sup>. En conjunto dicha medida, puede por lo menos, generar una garantía en el acceso real entre quienes pretenden ofrecer medios alternativos de comunicación, lo que estimula el pluralismo informativo, la competencia en la calidad del servicio y de los contenidos en los audiovisuales.

En suma, los medios de comunicación, como empresas mediáticas y personas morales, son titulares de una libertad de expresión indirecta; y en cambio los profesionales de la información, son los que detentan una titularidad de tipo directo. Los medios ostentan, a nuestro juicio, una titularidad indirecta porque el ejercicio de su libertad de expresión se encuentra sometido, en mayor medida y de forma permanente, a otros intereses que regulan su existencia. Por ejemplo, intereses económicos y mercantiles. Son a nuestro parecer, los profesionales de la información quienes detentan una titularidad directa porque son ellos quienes a través de la manifestación de sus ideas contribuyen a la formación de opiniones y a la deliberación pública.

---

<sup>243</sup> Para mayor abundamiento, GÓMEZ Rodrigo y SOSA-PLATA Gabriel (coords): *Los medios digitales: México*, Open Society Foundations, Londres, 2011.

<sup>244</sup> En el mismo sentido, Bovero señala que “una confusión y concentración de medios de poder económico y poder cultural (sobre todo: medios de persuasión) en las mismas manos de quien detenta el poder político configura una situación en la cual resulta extremadamente vulnerable, hasta disolverse en la apariencia, el principio del sistema democrático: la libertad política del ciudadano, que consiste, ante todo, en la posibilidad de tomar una decisión política basándose en un juicio autónomo y responsable, es decir, maduro en condiciones de no-heteronomía, libre de condicionamientos materiales y morales determinantes”. BOVERO, Michelangelo: *Una gramática de la democracia...*, op. cit., págs. 154-155.

<sup>245</sup> En este sentido, la CIDH ha señalado que “la asignación de licencias de radio y televisión deben estar orientadas por criterios democráticos y procedimientos preestablecidos, públicos y transparentes, que sirvan de freno a la posible arbitrariedad del Estado y que garanticen condiciones de igualdad de oportunidades para todas las personas y sectores interesados (...) Para promover la igualdad de oportunidades en el acceso a los medios de comunicación debe preverse medidas positivas para que los tres sectores de la radiodifusión puedan acceder a las licencias en condiciones equitativas; deben contemplarse criterios democráticos y procedimientos transparentes para la asignación de las licencias; y deben establecerse condiciones de uso de las licencias razonables y no discriminatorias”. Informe Anual de la Comisión IDH 2009. Informe de la Relatoría Especial para la libertad de Expresión, Capítulo IV, 30 de diciembre de 2009, párrafos 58 y 59.

Asimismo, ponemos de manifiesto la problemática sobre la falta de pluralidad informativa (interna y externa) y las rígidas condiciones para la creación de nuevos medios. Finalmente, durante los comicios el ejercicio de la libertad de expresión política exige a los medios de comunicación y profesionales de la información una modulación relevante, que implica la observancia de normas electorales cuyo contenido suele regular, entre otras cosas, el acceso a los medios de las distintas ofertas políticas de comunicación en condiciones de igualdad.

## 5. Límites de la libertad de expresión

El ejercicio de la libertad de expresión en general tiene un carácter universal. No obstante, al manifestar libremente ciertas ideas se puede incurrir en excesos y llegar a afectar otros derechos o bienes igualmente protegidos. Ello obliga, generalmente, a la imposición de ciertos límites necesarios y legítimos que permitan garantizar el efectivo disfrute del derecho<sup>246</sup>.

Somos conscientes que al apostar por una regulación, aunque sea de mínimos, estamos aludiendo irremediabilmente a una limitación de la libertad de expresión y que toda reducción o “recorte” de cualquier derecho fundamental, en principio, debe ser reprochable<sup>247</sup>. Sin embargo, no podemos dejar de reconocer, que para salvaguardar la vigencia y eficacia del derecho en ocasiones será necesario el establecimiento de ciertas fronteras jurídicas. Pero éstas deberán, en todo caso, ceñirse estrictamente en lo necesario, para conseguir unos objetivos claramente definidos, que en nuestro caso son, evitar los excesos en el ejercicio y afectación de los valores democráticos y otros derechos fundamentales.

La política de prevención frente a los abusos de la libertad de expresión que se ha asumido en Europa, discrepa de la seguida en países como Estados Unidos de América

---

<sup>246</sup> En este sentido, art. 17 del CEDH, que a la letra reza, “ninguna de las disposiciones del presente Convenio podrá ser interpretada en el sentido de implicar para un Estado, grupo o individuo, un derecho cualquiera a dedicarse a una actividad o a realizar un acto tendente a la destrucción de los derechos o libertades reconocidas en el presente Convenio o a limitaciones más amplias de estos derechos o libertades que las previstas en el mismo”. Para mayor abundamiento, véase el estudio de CREMADES, Javier: *Los límites de la libertad de expresión en el ordenamiento jurídico español*, La Ley-Actualidad, Bilbao, 1995, págs. 149-324.

<sup>247</sup> En este sentido, Torres Muro señala que “en las realidades políticas en donde se recorta, o no se reconoce en toda su amplitud *la libertad de expresión*, estaremos, sin duda alguna, hablado de un sistema autoritario, o totalitario”. TORRES MURO, Ignacio: “La libertad de expresión, y equidad en las campañas electorales...”, *op. cit.*, pág. 6. En el mismo sentido, BUSTOS GISBERT, Rafael: *Pluralismo constitucional...*, *op. cit.*, pág. 201. Véase también voto concurrente del magistrado Sergio García Ramírez en SCIDH *Herrera Ulloa contra Costa Rica*, de 2 de julio de 2004. También véase SSCIDH *Ríos y otros contra Venezuela*, de 28 de enero de 2009, y *Perozo y otros contra Venezuela*, de 28 de enero de 2009.

que ha adoptado un modelo basado en el irrestricto respeto a la libertad de expresión cuyos límites son menos visibles. La doctrina europea, en términos generales, se ha decantado por un marco normativo riguroso que ha llegado a provocar un «efecto desaliento», evitando así potenciales excesos en el ejercicio de la libertad de expresión. La adopción de estas precauciones no son fruto de la casualidad, por el contrario responden a una historia marcada por abusos y lastres que han dejado diversos acontecimientos como las guerras mundiales y civiles<sup>248</sup>.

Al respecto, García Roca señala que la adopción de ciertas prohibiciones aparece “en el contexto de la segunda posguerra mundial y asume la idea de la «defensa de la democracia». Se busca una protección activa del orden constitucional frente a sus enemigos, dada la muy real amenaza de los diversos totalitarismos”<sup>249</sup>. En este escenario es entendible que el legislador asumiera como una condición de la democracia no permitir la proliferación de discursos antidemocráticos.

Otros autores se han referido a este fenómeno como el “síndrome de Weimar”, denominando así a todos los acontecimientos relacionados con el acceso al poder del nacional-socialismo y la destrucción de la democracia en Alemania, planteamientos que continúan utilizándose en defensa de la Constitución<sup>250</sup>. En países como Italia

---

<sup>248</sup> En semejantes términos, Bobbio concluye su obra *Igualdad y libertad* señalado que “en el siglo pasado (...) florecieron las más diversas ideaciones utópicas de una sociedad finalmente liberada: y estaba bien enraizada la convicción de que el destino de la humanidad fuera la libertad. Después sucedió lo que ha sucedido: ha sucedido que en la entrada de los campos de esclavitud y exterminio estuviera escrito, en una diabólica falsificación: «El trabajo nos hace libres» (...)”. BOBBIO, Norberto: *Igualdad y libertad*, op. cit., pág. 154.

<sup>249</sup> GARCÍA ROCA, Javier: “Abuso de los derechos fundamentales y defensa de la democracia (art. 17 CEDH)”, en GARCÍA ROCA, Javier, y SANTOLAYA, Pablo, (coord.): *La Europa de los derechos: El Convenio Europeo de derechos humanos*, CEPC, Madrid, 2014, pág. 639. En este mismo texto en la pág. 641, el autor destaca algunos nuevos enemigos de la democracia al señalar “los diversos fundamentalismos que Häberle ha denunciado como enemigos del Estado constitucional (ciertos entendimientos intolerantes del islamismo y de la *Jidah*, los nacionalismos racistas, violentos o xenófobos, o el terrorismo) parecen ser actualmente los herederos de los totalitarismos del pasado”. En este sentido, véase BILBAO UBILLOS, Juan M.: “La negación del holocausto en la jurisprudencia...”, op. cit., pág. 52; y RODRÍGUEZ MONTAÑÉS, Teresa: *La libertad de expresión, discurso extremo y delito...*, op. cit., págs. 221-273; entre otros.

<sup>250</sup> REVENGA SÁNCHEZ, Miguel: *La libertad de expresión y sus límites. Estudios*, Editora Jurídica Grijley, Lima, 2008, pág. 183. La principal patología del “síndrome de Weimar”, de acuerdo con Revenga, “es que dificulta apreciar la medida en que la defensa del *ethos* democrático se ha diversificado en el constitucionalismo de nuestros días”, esto es, los nuevos desafíos que suponen los antivalores democráticos. En el mismo sentido, Otto y Pardo señala que, “quien abogue por la defensa de la Constitución tendrá que responder, ciertamente, a importantes objeciones respecto de su eficacia frente al enemigo al que quiere combatir, pero sobre todo y antes que nada tendrá que explicar cómo se concilian teórica y prácticamente el carácter abierto de la democracia y la ilegalización de opciones políticas determinadas y dónde está el límite más allá del cual la exclusión de estas últimas pone en peligro el carácter democrático del sistema y deteriora, en rigor amenaza con destruir, su base psicosocial al mermar la confianza en el sistema constitucional y en los procedimientos que éste configura”. OTTO Y PARDO, Ignacio de: *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, pág. 19. Véase también una nueva reflexión en GÓMEZ ORFANEL, German:

tampoco han olvidado la época de adoctrinamiento y silencio que supuso el fascismo<sup>251</sup>. Congruente con esta línea doctrinal, Europa ha adoptado una actitud de cautela ante las nefastas consecuencias de la libre difusión de ideas con un alto grado de toxicidad que pongan en peligro la convivencia.

Aunque en efecto, no haya razones suficientes que nos lleven a permanecer inamovibles ante la mella de nuestros derechos, la democracia es un sistema flexible que permite una libertad de expresión amplia y vigorosa, pero no puede cobijar a quienes intenten volverse contra ella. Defender la democracia frente a sus enemigos es precondition para la subsistencia del propio sistema. Por ello, como señala García Roca, no encontramos “reparos doctrinales suficientes para impedir la validez de la prohibición del abuso para los derechos fundamentales”<sup>252</sup>.

La delimitación de la libertad de expresión no ha sido nada sencilla. A pesar de existir ciertos valores compartidos en la comunidad europea como es la libertad de opinión y la pluralidad de ideas. La problemática que plantea la libre manifestación de ideas políticas es compleja. Con frecuencia colisionan distintos derechos con la libertad de expresión entre los que encontramos, derechos de la personalidad, o bien, intereses económicos, ideológicos o mediáticos. Tales situaciones por lo común son anticipadas en los textos constitucionales y en las distintas leyes a través de una delimitación legislativa, pero no siempre los límites impuestos a los derechos en la ley son satisfactorios<sup>253</sup>.

Normalmente los límites a la libertad de expresión suelen ser criticados por imprecisos o por asistemáticos, suscitando serios problemas de interpretación y seguridad

---

“La defensa de la democracia en la República de Weimar”, en MORODO LEONCIO, Raúl, y VEGA GARCÍA, Pedro de (coords.): *Estudios de teoría del Estado y derechos constitucionales en honor de Pablo Lucas Verdú*, vol. I, Universidad Complutense de Madrid Facultad de Derecho, Madrid, 2001, págs. 327-346.

<sup>251</sup> En este sentido, Chinchilla Marín apoyándose en los estudios de Paladín señala que “Italia puso todo su énfasis en defender la libertad de expresión de los ataques que había sufrido durante el precedente período fascista. Por ello el constituyente de 1947 redactó el artículo 21 «tendiendo más a remover obstáculos que a afrontar de forma positiva las implicaciones de la libertad de prensa y de pensamiento»”. CHINCHILLA MARÍN, Carmen: *La radio-televisión...*, op. cit., pág. 25; y PALADÍN, Livio: *La libertà d'informazione*, UTET, Torino, 1979, pág. 6.

<sup>252</sup> GARCÍA ROCA, Javier: “Abuso de los derechos fundamentales...”, op. cit., pág. 638.

<sup>253</sup> Al análisis de los límites a la libertad de expresión se dedican las obras de, MAGDALENO ALEGRÍA, Antonio: *Los límites de las libertades de expresión...*, op. cit.; JARAMILLO GÓMEZ, Juan J.: “¿Dónde se encuentran los límites de los derechos fundamentales en relación con la libertad de expresión?”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 88, 1997, págs. 173-182; CREMADES, Javier: *Los límites de la libertad de expresión...*, op. cit.; O'CALLAGHAN MUÑOZ, Xavier: *Libertad de expresión y sus límites: honor, intimidad e imagen*, Edersa, Madrid, 1991; y BARROSO ASENJO, Porfirio: *Límites constitucionales al Derecho de la Información*, Editorial Mitre, Barcelona, 1984, pág. 29. Barroso Asenjo reconoce anticipadamente que los límites a los que se refiere se avocan al estudio del “derecho de la información bajo su doble vertiente: derecho a recibir información y derecho a transmitir esa información recibida, es un derecho humano escondido tras el derecho, no menos humano, de la libertad de opinión y expresión”.

jurídica<sup>254</sup>. En algunos casos se ha invocado determinado valor o principio, sin matizar su contenido y alcance. El dilema no es cosa menor, determinar con acierto cuál es el alcance de la libertad de expresión a menudo dista de ser un juicio evidente, lo que posiblemente lleve, a una indeterminación y una mutabilidad de criterios sin razones aparentes.

Pero en todo caso, nos parece que los conflictos entre derechos deben resolverse en la jurisdicción de los jueces independientes. En este sentido, autores como Torres Muro, desde una perspectiva europea señalan que la resolución de conflictos entre derechos “(...) es confiada a los órganos jurisdiccionales ordinarios, civiles o penales y, en último término, a los que tienen a su cargo los procedimientos de protección específica de los derechos fundamentales, tanto en las diferentes naciones (Tribunales Constitucionales, o Supremos), como en todo el continente (Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, y Tribunal Europeo de Derechos Humanos)”<sup>255</sup>. En el diseño del sistema legal europeo, y concretamente en el CEDH se tenía la intención de establecer “una democracia que supiera defenderse a sí misma, opuesta a otro entendimiento formal, relativista y escéptica en demasía”<sup>256</sup>.

En consecuencia, la delimitación del alcance de la libertad de manifestación de ideas es determinada por la ley en primera instancia y después por la interpretación constitucional que deriva de la ponderación de valores y bienes protegidos<sup>257</sup>. El establecimiento de restricciones permisibles se matiza al menos mediante dos mecanismos. En primer lugar, la variedad de objetivos legítimos perseguibles por las restricciones a la libertad de expresión, así como la indefinición de alguno de ellos<sup>258</sup>; y en segundo lugar, se debe acompañar de razones ineludibles y suficientes que justifiquen la inclusión del límite a la libertad de expresión. Lo anterior, delega a los Estados una amplia facultad de discrecionalidad, al momento de determinar hasta qué

---

<sup>254</sup> En el mismo sentido, SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago: *La libertad de expresión*, op. cit., pág. 21.

<sup>255</sup> TORRES MURO, Ignacio: “La libertad de expresión, y equidad en las campañas electorales...”, op. cit., pág. 21.

<sup>256</sup> GARCÍA ROCA, Javier: “Abuso de los derechos fundamentales...”, op. cit., pág. 639.

<sup>257</sup> Al respecto, véase BUSTOS GISBERT, Rafael: “Los derechos de libre comunicación...”, op. cit., págs. 475-477; EUGUIGUREN PRAELI, Francisco José, BUSTOS GISBERT, Rafael, y TORRES MURO, Ignacio: “Las libertades de pensamiento...”, op. cit., págs. 194-199; BUSTOS GISBERT, Rafael: *Pluralismo constitucional...*, op. cit., págs. 181-224; CATALÀ I BAS, Alexandre H.: *Libertad de expresión e información. La jurisprudencia del TEDH y su recepción por el Tribunal Constitucional. Hacia un derecho europeo de los derechos humanos*, Editorial Revista General de Derecho, Valencia 2001, págs. 281 y 282; LEZERTUA RODRÍGUEZ, Manuel: “El derecho a la libertad de expresión en la jurisprudencia de la Comisión y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Cuadernos de Derecho Judicial, La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, 1993, pág. 368, entre otros.

<sup>258</sup> Para mayor abundamiento, véase entre otros, BRAGE CAMAZANO, Joaquín: *Los límites a los derechos fundamentales*, Dykinson, Madrid, 2004; y ASÍS ROIG, Rafael de: *La paradoja de los derechos fundamentales como límites al poder*, Debate, Madrid, 1992.

punto, existe una justificada necesidad para restringir una determinada manifestación de la libertad de expresión<sup>259</sup>.

### 5.1 Injerencias previstas en la ley

El derecho de la libertad de expresión tiene límites para su ejercicio y controles para su adecuado desempeño. Quien incurra en abuso, exceso, desviación o en ilicitud deberá someterse al orden jurídico competente para poder equilibrar los intereses individuales y colectivos en conflicto<sup>260</sup>.

Los límites establecidos por el marco legal vigente en cada país, atenderán a su contexto específico, esto es, el derecho interno y si fuera el caso al derecho supranacional. Cuando nos referimos al concepto de ley entendemos que es en sentido material, es decir, disposiciones de carácter general y obligatorio que pueden encontrarse en diversos instrumentos normativos (leyes, reglamentos, tratados internacionales, etc.).

Las restricciones contempladas en las leyes y en los distintos instrumentos internacionales derivan de las propias garantías que entrañan los derechos. Las mismas demandan mecanismos de protección en su ejercicio ante la posible intervención ilegítima. A partir de esta interpretación es posible que se pueda extraer un elenco de límites sin que estos sean definitivos. Sin embargo, la desproporción en la imposición de límites puede comportar un daño injustificado para el propio derecho, por lo que debemos estar atentos a la legitimidad y necesidad del límite constituido. Por ejemplo, atribuir una sanción penal a quien se exceda en el ejercicio de su libertad de expresión, puede producir un efecto de autocontención en quienes pretendan legítimamente dar a conocer sus ideas por el temor a ser sancionados<sup>261</sup>.

---

<sup>259</sup> Sobre el margen de apreciación, véase a estos efectos, las muy sugerentes reflexiones formuladas por GARCÍA ROCA, Javier: *El margen de apreciación nacional en la interpretación del Convenio Europeo de Derechos Humanos: soberanía e integración*, Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2010. Por lo que hace al sistema interamericano, véase ACOSTA ALVARADO, Paola A.: *El margen de apreciación en el sistema interamericano de derechos humanos: proyecciones regionales y nacionales*, UNAM, México, 2012.

<sup>260</sup> Art. 18 del CEDH que a la letra dice, “las restricciones que, en los términos del presente Convenio, se impongan a los citados derechos y libertades no podrán ser aplicadas más que con la finalidad para la cual hayan sido previstas”. En semejantes términos, HAURIU, André: *Derecho Constitucional e Instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 1980, págs. 41-43, 215 y 749.

<sup>261</sup> Así lo puso de manifiesto el TC en la STC 136/1999, de 20 de julio, FJ 20, “conviene dejar claro ya en este momento que en el presente caso a diferencia de lo que ocurre en la STC 190/1996, aunque los mensajes objeto de sanción contenían elementos intimidatorios y los recurrentes no fueron condenados por el ejercicio lícito de las libertades de participación, de expresión y de información, sino por colaboración con banda armada, a partir de esta sola constatación no cabe excluir que el establecimiento de ciertos tipos penales o ciertas interpretaciones de los mismos pueda afectar a los citados derechos, siquiera sea indirectamente. Esto es así porque el hecho de que se expresen ideas, se

En concreto, las limitaciones legales deben ir encaminadas a impedir la arbitrariedad y los abusos, pero en todo caso, dichos límites deberán responder siempre a una justificada necesidad. No podemos olvidar que el carácter dinámico del Derecho es una virtud que permite ir adecuando el modelo jurídico a las circunstancias del momento. Por lo que debemos estar atentos a la actividad del legislador en la adecuación del marco jurídico que concierne a la libertad de expresión.

## 5.2 Injerencias necesarias en una sociedad democrática

Partiendo como es, de una democracia representativa, nadie duda del papel que desempeña la libertad de expresión como instrumento en la construcción de la deliberación política y sobre su aportación en la consolidación del Estado constitucional. Sin embargo, los desacuerdos se esbozan cuando se trata de dilucidar hasta qué punto es legítimo prohibir la difusión de determinadas expresiones<sup>262</sup>.

Cuando nos referimos a las injerencias necesarias en una sociedad democrática se hace referencia a la armonización y proporcionalidad que deben guardar las limitaciones en relación con el ordenamiento jurídico vigente y a la legitimidad de la finalidad perseguida<sup>263</sup>.

---

comunique información o se participe en una campaña electoral de forma ilícita y, por consiguiente, sin la protección de los respectivos derechos constitucionales, no significa que quienes realizan esas actividades no estén materialmente expresando ideas, comunicando información y participando en los asuntos públicos. Precisamente por ello, una reacción penal excesiva frente a este ejercicio ilícito de esas actividades puede producir efectos disuasorios o de desaliento sobre el ejercicio legítimo de los referidos derechos ya que sus titulares, sobre todo si los límites penales están imprecisamente establecidos, pueden no ejercerlos libremente ante el temor de que cualquier extralimitación sea severamente sancionada”.

<sup>262</sup> REVENGA SÁNCHEZ, Miguel: *La libertad de expresión y sus límites...*, op. cit., págs. 163-212; y GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, Ignacio: “Teoría y realidad constitucional en Alemania”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 1, 1998, págs. 197-204; entre otros.

<sup>263</sup> En semejantes términos, la doctrina fijada por la CIDH y el TEDH asumen, la libertad de expresión como prerequisite del Estado democrático, característica que condiciona de forma determinante la posición que ocupará dentro del sistema de protección de derechos. Recordemos que “la libertad de expresión es un derecho fundamental reconocido en la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos –art. 13-, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Resolución 59 (I) de la Asamblea General de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura de la UNESCO, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (...) la Declaración de Chapultepec constituye un documento básico que contempla las garantías y la defensa de la libertad de expresión, la libertad e independencia de la prensa y el derecho a la información, (...) entre otros instrumentos”. Informe Anual de la Comisión IDH 2012. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Anexos, 5 de marzo de 2013, pág. 264. Sobre el alcance de la libertad de expresión en el Estado democrático véase SCIDH *Manuel Cepeda contra Colombia*, de 26 de mayo de 2010.

Sin embargo, antes de analizar los límites admisibles en una democracia, debemos hacer hincapié en las características que posee una sociedad reconocida como democrática. Aunque todo el mundo sepa, no está de más hacer un breve apunte sobre el debate que gira en torno a la democracia representativa y directa, y sobre las disposiciones procedimentales que se deben seguir en un Estado democrático.

Una sociedad democrática es aquella que está gobernada por sí misma. Para ello, se dota de reglas que le permiten renovar periódicamente y en libertad a sus gobernantes. Las sociedades democráticas suelen distinguirse por ser tolerantes, integradoras y porque normalmente la imposibilidad de informar sobre asuntos de interés público es excepcional<sup>264</sup>. Al contrario de lo que sucede en los Estados autoritarios, donde comúnmente se despliegan sobre la libertad de expresión ciertos mecanismos de presión para evitar que el conocimiento se difunda, se silencian las voces discrepantes, se intenta homogeneizar el pensamiento, disuadir o frustrar el libre intercambio de ideas<sup>265</sup>.

En los últimos años, el optimismo que rodeaba a la democracia se ha visto ensombrecido por una multitud de acusaciones y críticas, en ocasiones vertidas indiscriminadamente, que pesan especialmente sobre la democracia representativa. El principal y evidente error es que parten de la idea de un concepto único e inmutable: un modelo ideal de democracia, y como tal inalcanzable<sup>266</sup>. La inconformidad ha llevado a plantear alternativas, que aunque algunas ya existen en el actual modelo de democracia representativa, pretenden una desvinculación de su “célula madre” para

---

<sup>264</sup> Al respecto, Popper sostiene que un individuo que critica las instituciones democráticas no debe ser forzosamente un enemigo, por el contrario alude constantemente al uso de la razón y la verdad para hacer frente a lo desconocido, incierto e inestable. No obstante el autor, hace una separación tajante entre quienes critican desde el totalitarismo cuya posición ideológica constituye, desde esta perspectiva, un enemigo para la sociedad abierta en democracia. POPPER, Karl R.: *La sociedad abierta y sus enemigos*, Paidós Básica, Barcelona, 1957, págs. 67-195. Por otra parte, otros autores como Emerson señalan que “al ser el sistema actual de libertad de expresión un producto del constitucionalismo liberal, los valores y funciones que subyacen en él son esenciales en cualquier sociedad abierta, al margen de la particular forma en que sus instituciones políticas, económicas y sociales se articulen”. EMERSON, Thomas I.: *The System of Freedom of Expression*, op. cit., pág. 8. En el mismo sentido, Sartori entiende a una sociedad “abierta sin autodestruirse como sociedad, sin explotar o impresionar”. SARTORI, Giovanni: *La sociedad multiétnica...*, op. cit., pág. 13.

<sup>265</sup> Pero no sólo los Estados autoritarios han influido en este proceso de uniformidad como lo señala Rubio Núñez “hoy la tendencia a la homogeneidad es evidente, los medios de comunicación, en especial la televisión y el cine como ventana de una civilización, se han convertido en los principales aliados de la invasión y hoy casi todos compartimos moneda, aficiones, marcas de ropa o alimentación, visitas turísticas e incluso expresiones”, RUBIO NÚÑEZ, Rafael: *Los grupos de presión*, op. cit., pág. 33.

<sup>266</sup> En este sentido, Sartori señala que “(...) la democracia es un ideal [porque pretende] un autogobierno, como gobierno del pueblo en primera persona (...) reducir [progresivamente] la desigualdad (...) Sea como fuere, en ningún caso la democracia tal y como es (definida de modo descriptivo) no coincide, ni coincidirá jamás con la democracia tal y como quisiésemos que fuera (defendida de modo prescriptivo)”. SARTORI, Giovanni: *Elementos de teoría política*, Alianza Editorial, Madrid, 1992, págs. 29-31.



impulsar una “democracia real” que se materializa en la denominada democracia directa, sumergida normalmente en una nostálgica inspiración ateniense<sup>267</sup>.

Gran parte de los adeptos a esta corriente parecen olvidar con frecuencia, que la democracia directa fue asumida como tal únicamente en la antigua Atenas. No obstante, es necesario reflexionar sobre las diferencias (cualitativas y cuantitativas) que guarda con la democracia moderna. En este sentido, Carmen y Alfonso Fernández-Miranda Campoamor enfatizan en las diferencias espaciales, temporales y personales, así como las condiciones políticas, sociales, y demográficas que ponen de manifiesto que la *polis* ateniense es absolutamente ajena al concepto de democracia moderna<sup>268</sup>.

Conviene, también, señalar que tanto en la democracia representativa como en la directa se coincide en el reconocimiento del derecho de la colectividad a elegir. Sin embargo, “el contraste entre [ambas] tiene que ver con la diversa estructura decisional”, como lo apunta Bovero<sup>269</sup>. En la democracia representativa se eligen personas para que tomen las decisiones, en la democracia directa se eligen opciones para tomar decisiones. Recuérdesse que la *voluntad popular* esconde muchos vicios ocultos, porque el dilema no es que el pueblo elija, sino “quién decide qué se va a elegir y entre qué alternativas se va a escoger”<sup>270</sup>.

Adicionalmente, la democracia directa presenta otro inconveniente, como lo es la necesidad de que el público cuente con conocimientos vastos y especializados para tomar las decisiones. Los conocimientos no se exigen solamente a algunos (representantes), sino a todos (el pueblo). Por lo tanto, dicha premisa se apoya erróneamente en la existencia de una sociedad instruida (formada e informada), interesada en participar activamente y de forma permanente<sup>271</sup>.

---

<sup>267</sup> Bovero apoyándose en Rusconi señala que “la única democracia auténtica sería la democracia «sin adjetivos», mientras que las concepciones, por así llamarlas «adjetivadas» parecerían limitadoras, distorsionadoras o potencialmente peligrosas”. BOVERO, Michelangelo: *Una gramática de la democracia...*, op. cit., pág. 37; y RUSCONI, Gian E.: *Se cessiamo di essere una nazione*, Il Mulino, Bologna, 1993, pág. 85.

<sup>268</sup> FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Carmen y FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso: *Sistema electoral, Partidos políticos y Parlamento*, Colex, Madrid, 2008, págs. 26-27.

<sup>269</sup> BOVERO, Michelangelo: *Una gramática de la democracia...*, op. cit., pág. 42.

<sup>270</sup> *Ibidem*, pág. 43. En el mismo sentido, Lippmann señala que “incluso bajo [un] sistema infinitamente más flexible, la acción de la muchedumbre seguiría dependiendo de las alternativas presentadas (...) si tales alternativas son presentadas por los mismos círculos culturales que, haciendo gala de su gran energía, presionan con sus peticiones y acorralan a los delegados, es decir, la mayoría podrá elegir después de que una minoría haya nominado”. LIPPMANN, Walter: *La opinión pública*, op. cit., pág. 195.

<sup>271</sup> Al respecto, Habermas en diversas obras destaca su “teoría de la acción comunicativa” desarrollando una línea argumental que parte de la existencia de un público bien informado, crítico y participativo en la vida política, que a nuestro juicio, no existió en el siglo XVII, ni en nuestros tiempos. HABERMAS, Jürgen: *Historia y crítica de la opinión pública*, op. cit.; del mismo autor *Fatiga y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 2005, pág. 96. Véase

En este sentido, diversos autores reparan en la problemática cotidiana y real de los mecanismos de participación directa. Por ejemplo, Torres Muro al analizar la figura del referéndum en el sistema constitucional español, advierte que “la articulación correcta de los procesos referendarios es muy complicada, tanto por la necesidad de reducir las alternativas para el votante a unas pocas, normalmente dos, como por lo difícil que resulta que temas tan importantes como la campaña previa de los mismos se lleven con el necesario equilibrio”<sup>272</sup>. El dilema que plantea este tipo de mecanismos de participación directa no se puede simplificar a un sí o no, cuando involucran otros muchos elementos que deben ser considerados.

Que cuestionemos la democracia directa no significa que ignoremos las deficiencias de nuestro actual modelo cuya máxima se denomina “crisis de la representación”; y que va de la mano con otros tantos problemas propios de un sistema en constante mutación y adaptación. Podríamos encontrar una posible causa “en la misma naturaleza indirecta del proceso político decisional [porque] a lo largo de dicho proceso, las orientaciones políticas de los ciudadanos pueden verse extraviadas, o estar «mal representados»”<sup>273</sup>. El problema se resume, como denuncia Rubio Núñez en “la crisis de los conceptos de Estado y representación política”<sup>274</sup>.

Recordemos que esta crisis se ha visto considerablemente acentuada por el desmedido aumento de los representados (demográficamente) lo que ha supuesto una barrera adicional entre el representante y sus representados. Asimismo, el incremento de los asuntos que deben conocer los representantes de las grandes y pobladas naciones ha provocado un desequilibrio entre la “demanda de soluciones” y la “responsabilidad política asumida”. Finalmente los escándalos políticos han contribuido, en cierta medida, a tildar la desconfianza y falta de credibilidad en los representantes. No obstante, la necesidad de un Estado representativo y de partidos sigue vigente porque es el modelo que la experiencia histórica y política ha demostrado que mejor funciona.

---

también el estudio de TORRES MURO, Ignacio, “Una lectura de «fatiga y validez»”, en MORODO LEONCIO, Raúl y VEGA GARCÍA, Pedro de (coord.): *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, vol. I, Universidad Complutense Facultad de Derecho, Madrid, 2001, págs. 511-544. Al respecto, Mazzoleni señalan que el estado de la cuestión del ciudadano en las democracias modernas se ubica en “una ciudadanía de baja racionalidad y bajo compromiso cognoscitivo, informada y comprometida cuando hace falta y cuanto hace falta, lo cual no equivale a ser desafecto ni mucho menos «antipolítico»”, pero lejos estamos aún del ciudadano prototipo habermasiano que permita dotar de eficacia a la democracia directa en sentido estricto. MAZZOLENI, Gianpietro: *La comunicación política*, op. cit., pág. 277.

<sup>272</sup> TORRES MURO, Ignacio: “Encuesta sobre el Referéndum”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 30, 2012, pág. 25.

<sup>273</sup> BOVERO, Michelangelo: *Una gramática de la democracia...*, op. cit., pág. 158.

<sup>274</sup> RUBIO NÚÑEZ, Rafael: *Los grupos de presión*, op. cit., pág. 29.

La democracia representativa se acompaña de una serie de “reglas del juego” que deben seguirse para materializarla. Dichas reglas han sido entendidas como un marco normativo que posibilita el desarrollo de procesos electivos cuya contravención puede incidir, en cierta medida, en la expresión de la voluntad popular. De ahí lo crucial de observar las reglas democráticas adoptadas.

La libertad de expresión es un valor consustancial al sistema democrático porque, como se observa, permite la existencia de la propia democracia, ya sea mediante la toma de decisiones periódicamente (elecciones), ya sea de forma permanente mediante la ley. Sin embargo, no por ello es un derecho carente de límites, por el contrario, se han introducido ciertas medidas para procurar un equilibrio con otros derechos y valores igualmente protegidos.

Por otra parte, en mayor o menor medida, el exceso en el ejercicio de la libertad de expresión, plantea en determinados casos límite, tolerar o no las expresiones antidemocráticas de los “liberticidas”. En estos conflictos es recurrente que se considere con especial relevancia la dignidad humana, que es un valor del que beben muchos derechos fundamentales y constitucionales. Partiendo de esta premisa, es posible que en algunos países se condenen anticipadamente expresiones que afectan la dignidad humana, afirmando que no debe reconocerse libertad a los enemigos de la libertad<sup>275</sup>, tal como se aprecia en el tratamiento del discurso «negacionista del holocausto»<sup>276</sup>.

La disyuntiva que presentan las expresiones antidemocráticas se encuentra en la valoración del abuso del derecho y la tolerancia que debe soportar una comunidad concreta. No se discute, desde luego, que la libertad de expresión puede ser limitada en aras de otros derechos o valores constitucionalmente protegidos. Lo que nos interesa destacar es la necesidad y proporción que la limitación requiere para ser admitida en una democracia. Es decir, que la necesidad de la restricción sea real y que la misma sea compatible con el resto del ordenamiento jurídico, intentando no afectar otros valores igualmente protegidos. Mientras que el requisito de proporcionalidad en

---

<sup>275</sup> Sobre dignidad humana véase OEHLING DE LOS REYES, Alberto: “El concepto constitucional de dignidad de la persona: forma de comprensión y modelos predominantes de recepción en Europa continental”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 91, 2011, págs. 135-178; del mismo autor, *La dignidad de la persona: evolución histórica-filosófica, concepto, recepción constitucional y relación con los valores y derechos fundamentales*, Dykinson, Madrid, 2010; y “Algunas reflexiones sobre la significación constitucional de la noción de dignidad humana”, *Pensamiento Constitucional*, núm. 12, Lima, 2007, págs. 327-374. Véase también GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, Ignacio: *Dignidad de la persona y derechos fundamentales*, Marcial Pons, Barcelona, 2005.

<sup>276</sup> Para mayor abundamiento, véase entre otros, ALCÁCER GUIRAO, Rafael: “Libertad de expresión, negación de holocausto y defensa de la Democracia...”, *op. cit.*, págs. 309-341; RODRÍGUEZ MONTAÑÉS, Teresa: *La libertad de expresión, discurso extremo y delito...*, *op. cit.*, págs. 221-273; y BILBAO UBILLOS, Juan M.: “La negación de Holocausto en la jurisprudencia...”, *op. cit.*, págs. 19-59.

la limitación exige la utilización del medio menos lesivo para la obtención del fin legítimo. Dichas condiciones deben enfocarse a justificar plenamente la necesidad de la injerencia, de lo contrario se podría producir una grave obstaculización en la eficacia del derecho<sup>277</sup>.

Una solución invita a realizar un análisis más allá de la interpretación de la ley, lo que supone ubicar el conflicto en un contexto hermenéutico desde el que pueda elevarse a la interpretación de las normas y la ponderación de los derechos, esto es, a la luz de los valores democráticos<sup>278</sup>.

En el mismo sentido, existen diversos argumentos sobre cuándo y cómo deben introducirse restricciones a la libertad de expresión, sin embargo para efectos de esta tesis nos acogemos a los establecidos por CEDH y la CADH. Ambos ordenamientos en términos generales, señalan que sólo podrá ser restringida la libertad de expresión cuando concurren las siguientes condiciones: a) que la finalidad sea salvaguardar ciertos bienes jurídicos (seguridad nacional, protección de la moral, reputación de las personas, etc.), b) que se establezcan por ley, y c) que se trate de medidas necesarias en una sociedad democrática<sup>279</sup>.

Recuérdese que la determinación de los límites a la libertad de expresión pasa siempre por un juicio de ponderación y proporcionalidad donde se calibran los valores, bienes jurídicos y derechos en colisión. A menudo, este análisis consiste en determinar si gozan o no de protección constitucional ciertas expresiones<sup>280</sup>.

---

<sup>277</sup> En este sentido la CIDH, “si bien no hay fórmulas de aplicación general que permitan identificar *a priori* si una restricción es proporcionada o no, la Corte Interamericana ha señalado que para establecer la proporcionalidad de una restricción cuando se limita la libertad de expresión con el objetivo de preservar otros derechos, se deben evaluar tres factores: (i) el grado de afectación del otro derecho –grave, intermedia, moderada–; (ii) la importancia de satisfacer el otro derecho; y (iii) si la satisfacción del otro derecho justifica la restricción de la libertad de expresión. Informe Anual de la Comisión IDH 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Capítulo IV, 30 diciembre de 2009, párrafo 44.

<sup>278</sup> En este sentido, García Roca al analizar la reticencia del TEDH a un uso expansivo del art. 17 del CEDH señala que “son precisas exégesis estrictas, moduladas y no totalmente disociadas del juicio habitual, que sigue el principio de proporcionalidad”. GARCÍA ROCA, Javier: “Abuso de los derechos fundamentales...”, *op. cit.*, pág. 654.

<sup>279</sup> Así lo establece el art. 10.2 del CEDH, “el ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática (...)”. En semejantes términos el art. 13.2 del CADH, “el ejercicio de la libertad de expresión no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas (...)”.

<sup>280</sup> En este sentido la Relatoría Especial para la Libertad de expresión de la Comisión IDH, señala que “las reglas atinentes a la admisibilidad de las restricciones se aplican a todos los elementos constitutivos de la libertad de expresión, en sus diversas manifestaciones. Así por ejemplo, deben cumplir con estas

En términos generales, creemos que la democracia representativa es el sistema más adecuado para encuadrar el estudio de la libertad de expresión en campaña electoral tanto por su función democratizadora como por la relevancia del derecho en la toma de decisiones políticas<sup>281</sup>. El sistema representativo no puede existir sin elecciones capaces de hacer responsables a los gobernantes frente a los gobernados.

Por último debemos enfatizar en la búsqueda de un equilibrio entre el libre ejercicio de la libertad de expresión política y otros derechos o bienes protegidos por el sistema democrático, ello hace inevitable el establecimiento de ciertos límites legítimos. Algunos ordenamientos se han decantado por contemplar excepcionalmente la censura de ciertas expresiones de intolerancia (leyes civiles y penales), la aplicación de los límites generales (la moral, seguridad, paz, entre otros), o límites específicos (injurias y calumnias), la aplicación de ciertos criterios interpretativos (*test*), o bien a través del análisis del juez aplicable al caso concreto<sup>282</sup>. En otros sistemas constitucionales, la teoría de la ponderación de los derechos fundamentales ha cobrado mayor fuerza<sup>283</sup>. Especialmente ante la ausencia de restricciones específicas, donde el juez puede resolver utilizando ciertos criterios para dirimir los conflictos entre la libertad de expresión y otros valores democráticos.

### 5.3 Objetivo legítimo

Normalmente se parte de una presunción *iuris tantum* de que las medidas restrictivas persiguen un fin legítimo. Lo que se traduce, en la ineludible necesidad de analizar la pertinencia, proporcionalidad y racionalidad de las responsabilidades ulteriores, de tal

---

condiciones las limitaciones impuestas a la expresión del pensamiento e ideas propias, el acceso, la difusión y la circulación de la información, y a los medios de comunicación”. Informe Anual de la Comisión IDH 2009, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Capítulo IV, 30 de diciembre de 2009, párrafo 14.

<sup>281</sup> Al respecto, Sartori se refiere a este proceso a través de la “teoría decisional de la democracia” en la que distingue la forma en la que se adoptan las decisiones cuyo estudio lo realiza a partir de la clasificación de cuatro clases de decisiones: individuales (el sujeto), grupales (un conjunto de individuos), colectivas (muchos individuos) y colectivizadas (quien decide por todos). Finalmente, el autor concluye que las decisiones colectivizadas son políticas en la medida en que son soberanas, sin escapatoria y sancionables. SARTORI, Giovanni: *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*. Alianza, Madrid, 1995, págs. 261-264.

<sup>282</sup> Pese a la prohibición general de cualquier medida limitativa en la elaboración y difusión de ideas, un supuesto destacable fue el que avaló el TC en la STC 187/1999, de 25 de octubre de 1999. En esta sentencia se prohibió la emisión de un programa de televisión aún no editado en virtud de las lesiones al derecho al honor e intimidad de terceros.

<sup>283</sup> Al respecto, Bustos Gisber señala que la delimitación básica de la libertad de expresión es similar en ambos sistemas de protección de derechos (TEDH y CIDH), al afirmar que “con carácter general se desprende del examen de la jurisprudencia de la Corte Interamericana un uso constante de la dictada en Estrasburgo en algunos casos para apoyar sus propios argumentos y en otros para construirlos *ex novo*” véase BUSTOS GISBERT, Rafael: *Pluralismo constitucional...*, op. cit., pág. 186.

suerte, que se permita identificar el objetivo legítimo de las delimitaciones establecidas a la libertad de expresión<sup>284</sup>.

En este epígrafe nos referiremos a tres objetivos legítimos: intereses generales, derechos de terceros y derecho a unas elecciones libres.

#### **a) Intereses generales: seguridad nacional, defensa del orden y prevención del delito**

Los esfuerzos tanto de la técnica jurídica como de interpretación constitucional se han encaminado a prevenir los riesgos inherentes a la libertad de palabra y prensa, traduciéndose en un progresivo refinamiento de los límites de la libertad de expresión<sup>285</sup>. Los límites aceptados por la mayoría de los sistemas democráticos son aquellos que establecen el legislador y el juez, en atención a bienes constitucionalmente protegidos. Por ejemplo, la seguridad nacional, la defensa del orden público y la prevención del delito, entre otros<sup>286</sup>.

La seguridad nacional es uno de los límites de mayor arraigo en las democracias contemporáneas, invocado cuando existen elementos para sospechar que se puede atacar la estructura del Estado (por ejemplo, el terrorismo)<sup>287</sup>. El principal enemigo de

---

<sup>284</sup> Véase art. 10 del CEDH, que establece “2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrán ser sometidas a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito (...)”.

<sup>285</sup> En este sentido, Loewenstein nos recuerda que “el reconocimiento y la protección de los derechos y de las libertades fundamentales son el núcleo esencial del sistema político de la democracia constitucional. Estos principios encarnan la distribución del poder sin la que la democracia constitucional no puede funcionar. Cuanto más amplios sean estos ámbitos y más intensa sea su protección, tanto menos peligro existirá para que se produzca una concentración del poder”. LOEWENSTEIN, Karl: *Teoría de la Constitución*, op. cit., pág. 392.

<sup>286</sup> Véase art. 10.2 del CEDH el ejercicio de la libertad de expresión “podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, el mantenimiento del orden público, la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de la reputación o de los derechos ajenos (...)”. Art. 13.3 del CADH el ejercicio de la libertad de expresión “no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública”. Art. 6 de la CPEUM cuyo contenido establece las restricciones a la libertad de expresión son: a) cuando se configure un ataque a la moral; b) cuando se configure un ataque a derechos de terceros; c) cuando se provoque algún delito o; d) cuando se perturbe el orden público”.

<sup>287</sup> Para mayor abundamiento sobre discurso terrorista véase, entre otros, RODRÍGUEZ MONTAÑÉS, Teresa: *Libertad de expresión, discurso extremo y delito. Una aproximación desde la Constitución a las fronteras del derecho penal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, págs. 317-361; LLERA RAMOS, Francisco, J.: “Terrorismo y opinión pública en España”, en CUESTA, Ubaldo y CANEL, María J. (sordos.): *Comunicación y*

la seguridad nacional lo encarna la violencia cuyos tentáculos se han filtrado en más de una ocasión en los procesos electorales, identificándose como una expresión política más<sup>288</sup>.

Veamos por ejemplo lo ocurrido en España, en la STC 136/1999, de 20 de julio. En este caso el TC analizó la posibilidad de suspender la prerrogativa de espacios gratuitos en los medios de comunicación a la agrupación electoral *Herri Batasuna* para contender en las elecciones de 1996. En la sentencia se cuestionó un *spot* de *Batasuna* que presentaban la llamada “Alternativa Democrática de ETA” en el que se cedía la palabra a miembros de ETA y en el que *Batasuna* asumía como propio el mensaje de la organización terrorista.

En el *spot* se apreciaban tres encapuchados sentados detrás de una mesa, sobre la que yacían tres pistolas, y a sus espaldas el logotipo de ETA. También se advertía la presencia de un cartel con la leyenda “Vota *Herri Batasuna*”. Tras la valoración del anuncio, el Alto Tribunal decidió negar los espacios por entender que el mensaje difundido carecía de la neutralidad exigida –distanciamiento de la violencia-<sup>289</sup>. Más tarde, se declararía su ilegalización por no reconocer su rechazo al terrorismo<sup>290</sup>.

---

*Terrorismo*, Tecnos, Madrid, 2012, págs. 302-348; y PÉREZ GARCÍA, David: *Técnicas de comunicación política...*, op. cit., pág. 153. Llama la atención que Pérez García después de analizar el discurso de exaltación al terrorismo de Bien Laden, los comunicados de *Batasuna* que justificaban el terrorismo y los comunicados de la ruptura del terrorismo de ETA, concluye que en todos los mensajes emitidos emergen “de la raíz común del odio y se manifiestan no sólo en el léxico, sino también en estructuras y técnicas de manipulación más profundas que es fundamental desenmascarar. Si hubiera que señalar una característica común a todos ellos, sería su irracionalidad. La mezcla de odio e irracionalidad dan lugar al fanatismo”. Véase también en semejantes términos, “Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos”, de 22 de octubre 2002, de la OEA. [Disponible en: <http://www.cidh.org/terrorism/span/indice.htm>] (Consultado 30-04-2014).

<sup>288</sup> Véase SCIDH *Myrna Mac Chang contra Guatemala*, de 25 de noviembre de 2003, y la STEDH *Zana contra Turquía*, de 25 de noviembre de 1997; entre otros.

<sup>289</sup> Al respecto, véase la doctrina asentada en la STC 136/1999, de 20 de julio de 1999, FJ 19, “de la conjunción del mensaje oral y el visual se desprende una amenaza dirigida a los poderes públicos e indirectamente a los ciudadanos para que acepten los planteamientos políticos expuestos si no quieren continuar sufriendo las consecuencias derivadas de los atentados terroristas. Se trata ciertamente de una amenaza difusa, pero de cuya virtualidad ningún ciudadano medio podía dudar y que afectaba a bienes tan importantes como la vida y la integridad física. Pero este carácter amenazante se ve reforzado al integrarse en el *spot* electoral de H.B. ya que en este caso ese contenido genéricamente intimidatorio se vincula explícitamente con la petición de voto para H.B., de modo que la impactante presencia de las armas revela de forma manifiesta que de no otorgarse el voto a la asociación política la violencia continuará”.

<sup>290</sup> Para mayor abundamiento, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo: “Partidos políticos y conexiones terroristas”, *Revista de Administración Pública*, núm. 191, 2013, págs. 43-79; CORCUERA ATIENZA, Javier: *La ilegalización de partidos políticos en las democracias occidentales*, Dykinson, Madrid, 2008; IGLESIAS BÁREZ, Mercedes: *La ilegalización de partidos en el ordenamiento jurídico español*, Comares, Granada, 2008; PÉREZ-MONEO AGAPITO, Miguel: *La disolución de partidos políticos por actividades antidemocráticas*, Lex Nova, Valladolid, 2007, págs. 139 y ss.; MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: “Sobre los defectos de la ley orgánica de partidos políticos: la ilegalización de *batasuna* y el parlamento vasco”, en PEÑA GONZÁLEZ,

La repulsa a todo tipo de violencia ha sido exigible incluso en el discurso que goza de mayor permisibilidad aparente, el político. Gracias a esta y otras sentencias, los partidos en los sistemas democráticos han afirmado su rechazo al uso de la violencia como herramienta política<sup>291</sup>. En principio quienes deben identificar cuándo una expresión realmente atenta contra la seguridad nacional son los jueces. No obstante, debemos estar atentos porque las formas de violencia no necesariamente se manifiestan en un contexto de evidente confrontación que permita acudir a la sede judicial.

Es usual que ciertos partidos a través de sus plataformas promuevan alternativas poco tolerantes, muy cercanas al discurso del odio o la discriminación<sup>292</sup>. El renacimiento de partidos políticos de extrema derecha (xenófobos) con cierta aceptación social, es un ejemplo claro de lo que está ocurriendo en Grecia, Noruega y Francia en los últimos años<sup>293</sup>. Estos primeros brotes deben llamar nuestra atención y reflexionar sobre la

---

José (coord.): *Homenaje a D. Íñigo Cavero Lataillade*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, págs. 429-444; ESPARZA OROZ, Miguel: *La ilegalización de Batasuna: el nuevo régimen jurídico de los partidos políticos*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2004; MANTILLA MARTOS, José A.: *La prohibición de partidos*, Universidad de Almería, 2004; ÁLVAREZ CONDE, Enrique y CATALÁ I BAS, Alexandre H.: “La aplicación de la Ley Orgánica de partidos políticos: crónica inacabada de la ilegalización de Harri Batasuna, Batasuna y Euskal Herritarrok”, *Foro: Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, núm. 00, 2004, págs. 7-35; BLANCO VALDÉS, Roberto L., “La nueva ley de partidos políticos: A propósito de la ilegalización de Batasuna”, *Claves de Razón Práctica*, núm. 124, Madrid, 2002, págs. 23-31; PRESNO LINERA, Miguel Á.: *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel, Barcelona, 2000, págs. 61-108; OTTO Y PARDO, Ignacio de: *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, *op. cit.*, págs. 37 y ss., entre otros.

<sup>291</sup> Véase también, STEDH *Partido Prosperidad contra Turquía*, de 31 de julio de 2001. En la sentencia se analiza una serie de declaraciones emitidas por los dirigentes del Partido Prosperidad en las que se defendían: la instauración de un sistema multijurídico estableciendo una discriminación basada en las creencias, la posibilidad de aplicar la *Sharia* (ley islámica) a la comunidad musulmana y, asimismo, se contemplaba la *Jidah* (la guerra santa) como método político, todos estos objetivos fueron juzgados por el TEDH como incompatibles con la misma sobrevivencia del Convenio Europeo. Para mayor abundamiento, GARCÍA ROCA, Javier: “La problemática disolución del Partido de la Prosperidad ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Estado constitucional y control de las actuaciones de partidos fundamentalistas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 65, 2002, págs. 295-334; y del mismo autor, “Abusos de los derechos fundamentales y defensa de la democracia (Art. 17 CEDH)” en GARCÍA ROCA, Javier y SANTOLAYA, Pablo, (coord.): *La Europa de los derechos: El Convenio Europeo de derechos humanos*, CEPC, Madrid, 2014, págs. 631-656; EUGUIGUREN PRAELI, FRANCISCO J., BUSTOS GISBERT, Rafael, y TORRES MUÑO, Ignacio: “Las libertades de pensamiento...”, *op. cit.*, págs. 186-221; BUSTOS GISBERT, Rafael: *Pluralismo constitucional y diálogo jurisprudencial*, Porrúa, México, 2012, págs. 199-201.

<sup>292</sup> Al respecto, véase art. 20 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; art. 30 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; arts. 5.1 y 17 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; art. 4 de la Carta Democrática Interamericana; arts. 463 y 464 del CEDH que prohíben que los derechos sean utilizados de manera injustificada para limitarlos por el Estado o por los particulares.

<sup>293</sup> Recuérdese los desgraciados acontecimientos ocurridos en el verano del 2011, cuando un joven de extrema derecha en un campamento de Oslo masacró a más de ochenta y cinco jóvenes socialistas y dejó cerca de sesenta y cinco heridos. [Más información en [www.mundosocialista.net/doc/761](http://www.mundosocialista.net/doc/761)]. En Grecia en el otoño de 2013 un grupo de simpatizantes del partido político Amanecer Dorado (extrema derecha) asesinó a un cantante de filiación socialista. [Más información en [http://www.eldiario.es/internacional/ultra-asesina-conocido-cantante-griego\\_0\\_176732553.html](http://www.eldiario.es/internacional/ultra-asesina-conocido-cantante-griego_0_176732553.html)]. En



peligrosidad de ciertas ideologías políticas y su incompatibilidad con los valores democráticos.

El peligro que alberga una libertad de expresión política tolerante con los intolerantes democráticos, es que se puede llegar a convertir en el instrumento de defensa de aquéllos que no respetan la ley. Asimismo, puede llegar a ocurrir que bajo la protección de la libertad de expresión se pretendan amparar expresiones de quienes tienen por bandera la violencia, el racismo y la discriminación, valores visiblemente contrarios al orden democrático.

Por otra parte, la defensa del orden y prevención del delito son otros de los límites clásicos de la libertad de expresión. La defensa del orden está relacionada con el mantenimiento de la paz, es decir, no se pueden alentar la expresión de ideas que provoquen alarma social injustificadamente<sup>294</sup>. Dicha delimitación será posible si existe una amenaza real al objetivo legítimo que se pretende proteger con la injerencia<sup>295</sup>.

En todo caso, la aplicación de la restricción de orden público debe ajustarse a las condiciones establecidas en un sistema democrático. Así lo ha indicado claramente la CIDH al señalar que, “para que se imponga cualquier sanción en nombre del orden público (seguridad, salubridad o moralidad pública), es necesario demostrar que el concepto de *orden* que se está defendiendo no es uno autoritario o autárquico, sino el de un orden democrático entendido como la existencia de las condiciones estructurales para que todas las personas, sin discriminación, puedan ejercer sus derechos en libertad con vigor y sin miedo a ser sancionado por ello”<sup>296</sup>.

---

Francia el partido Frente Nacional es identificado abiertamente como un una agrupación política xenofóbica cuyas actos han destacado por su degradante trato a los inmigrantes. [Más información en <http://www.lamarea.com/2013/11/07/la-xenofobia-se-instala-en-los-gobiernos-de-europa-ante-el-aumento-de-la-extrema-derecha/>]. El brote de racismo y xenofobia en Europa es preocupante especialmente después de los resultados de las elecciones europeas de mayo de 2014 donde la ultraderecha parece haber ganado terreno en Francia, Reino Unido, Alemania, Austria y Grecia. [Más información en <http://www.elmundo.es/internacional/2014/05/24/5380ccae22601d5e048b4571.html> y <http://www.resultados-elecciones2014.eu/es/election-results-2014.html>] (Consultada el 4-06-2014).

<sup>294</sup> En este sentido, *Schenk v. Estados Unidos*, 249 US 47,52 (1919). En esta sentencia Holmes señala “la mayor protección posible de la libertad de expresión no ampararía a quien, en un teatro abarrotado, gritara «¡Fuego!» a sabiendas de que no hay tal fuego (...)”. Es lo que en Estados Unidos se denominó *bad tendency*, conforme a esta doctrina cualquier manifestación que pudiera ocasionar una perturbación de la paz pública podía ser prohibida. Para mayor abundamiento, TENORIO SÁNCHEZ, Pedro, J.: “La libertad de comunicación en Estados Unidos y en Europa”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 19, 2013, págs. 274-275.

<sup>295</sup> En este sentido, LOEWENSTEIN, Karl: *Teoría de la Constitución*, Ariel Derecho, Barcelona, 1986, págs. 391-392.

<sup>296</sup> Informe Anual de la Comisión IDH 2009, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Capítulo III, 30 de diciembre de 2009, párrafo 526. En el mismo sentido, véase Tesis aislada de la SCJN, rubro, “Suspensión. Noción de orden público y su finalidad”. Localización: [TA], 10a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su *Gaceta*; Libro XVII, febrero de 2013, tomo 2; pág. 1329 I.4º.A.13 K (10a).

La delimitación conceptual de orden en democracia es un requisito indispensable, porque puede ocurrir que bajo el argumento de alteración al orden público, se esté habilitando al Estado para suprimir o silenciar aquellas voces que discrepen o critiquen los regímenes instaurados. De este modo, dando la apariencia del buen Derecho, se podrían cometer las más terribles atrocidades en contra del disidente, desnaturalizando así el contenido real de la libertad de expresión<sup>297</sup>.

Por lo que hace a la prevención de delitos, algunos ordenamientos contemplan una serie de prohibiciones sobre expresiones que pudieran contribuir a la realización de un delito, como lo son la injuria, la calumnia o la denigración. La paradoja a la que nos enfrentamos en materia de procesos electorales, es la permisibilidad de ciertas expresiones que en condiciones ordinarias podrían claramente encuadrar en algún delito de expresión, pero durante la campaña electoral quedan excluidos<sup>298</sup>.

---

<sup>297</sup> Por ejemplo, en Francia se establece como límite infranqueable la protección al orden público, la prohibición de utilizar el himno nacional en la propaganda, también está prohibido denigrar a los opositores políticos y solicitar apoyo financiero para la adquisición de espacios en medios de comunicación. Art. 14 de la Ley núm. 86-1067 de 30 de septiembre de 1986 (relativa a la libertad de comunicación *Loi Léotard*). Véase también del Código Electoral francés los arts. L52-1 (modificado por la Ley núm. 2011-412 de 14 de abril de 2011), cuyo precepto establece que “(...) queda prohibida en campaña electoral la utilización de publicidad comercial con fines electorales, en prensa o cualquier medio de comunicación audiovisual”, y art. L48-1 (modificado por la Ley núm. 2011-412 de 14 de abril de 2011) que afirma “las prohibiciones y restricciones impuestas en este Código en materia de propaganda electoral serán aplicables a cualquier mensaje electoral difundido por cualquier medio de comunicación pública o electrónico”. Para más información, véase Deliberación de 4 de enero de 2011, relativa al principio de pluralismo político de los servicios de radio y televisión en periodo electoral. [Disponible en <http://www.csa.fr/es/Radio/Le-suivi-des-programmes/Le-pluralisme-politique-et-les-campagnes-electorales/Deliberation-du-4-janvier-2011-relative-au-principe-de-pluralisme-politique-dans-les-services-de-radio-et-de-television-en-periode-electorale>].

<sup>298</sup> En este sentido, véase las SSTC 89/2010, de 15 de noviembre, al que denominaremos “caso pasquín” y 29/2009, de 26 de enero, al que llamaremos caso “fuertes críticas en campaña”. En la primera sentencia, el propietario de un restaurante colocó en su establecimiento en época de elecciones, diversos carteles consistentes en recortes de noticias de prensa referidos a las relaciones litigiosas que mantenía con el Alcalde de la localidad, y un pasquín en donde lo criticaba. Al respecto el Alcalde se dolía de injurias graves. El TC razonó que las opiniones vertidas contra el edil por el ejercicio de sus funciones, en periodo electoral, se enmarcan en la mayor tolerabilidad, o deber de resistencia a la crítica, exigible a los personajes públicos, reconociendo vulnerado el derecho a la libertad de expresión del dueño del restaurante. Por lo que hace, al caso “fuertes críticas en campaña”, el TC conoció de la condena impuesta a varios periodistas y a la editora como autores de una falta de injurias leves por la publicación, durante una campaña electoral, en un periódico de circulación nacional, de un artículo titulado: “El hijo xenófobo del concejal recibió 10,5 millones en 2001”. El TC concluye afirmando que resulta relevante para la sociedad democrática el conocimiento de conductas xenófobas que “atentan contra el núcleo irreductible de valores esenciales de nuestro sistema constitucional”. Esta relevancia alcanza su grado máximo cuando tales conductas se producen en el contexto de una campaña electoral pues, entonces han de ponerse en conexión con la función constitucional de la existencia de una comunicación pública libre como garantía del principio de legitimidad democrática, para que el ciudadano pueda formar libremente sus opiniones y participar de modo responsable en los asuntos públicos. En consecuencia, se otorgó el amparo y declaró vulnerado el derecho a la información, abonando con ello la sentencia condenatoria por injurias.

En concreto, la limitación deviene de una colisión de bienes jurídicos protegidos y la solución del conflicto ha de resolverse ya sea desde la prelación jerárquica de las leyes o bien de la ponderación realizada por los jueces.

El escrutinio para evaluar la constitucionalidad de un límite será mayor cuando se tenga que interpretar una norma general prohibitiva (límite general), a diferencia de los supuestos en los que sólo se evalúa un límite relacionado con el momento o lugar en el que se restringe (límite específico).

Será legítimo establecer ciertas restricciones tomando como bien jurídico preponderante el bien común, la seguridad nacional, orden público, la salud o la moral<sup>299</sup>. En contraste, no será posible invocar limitaciones, supresiones o desnaturalización de los derechos humanos bajo cualquier pretexto. En todo caso, el criterio limitador tendrá que ajustarse a las exigencias de una sociedad democrática que tome en cuenta distintos intereses en conflicto, para intentar preservar un equilibrio entre los distintos intereses en disputa.

#### **b) Los derechos de terceros: honor, intimidad, propia imagen**

Los derechos de terceros pueden llegar a entrar en conflicto con la libertad de expresión, especialmente, los denominados derechos de la personalidad (honor, intimidad y la propia imagen). Éstos son configuradores del *status libertatis* del individuo porque persiguen crear un ámbito a salvo de injerencias de otros (el Estado o particulares)<sup>300</sup>. Los derechos de la personalidad están inexorablemente ligados al

---

<sup>299</sup> En el mismo sentido, Villaverde Menéndez señala que “la prohibición o el castigo a determinadas opiniones políticas, (...) irán progresivamente ligándose a la defensa de la colectividad, castigando aquellas palabras cuya difusión lesione o ponga en grave riesgo el bien común, cifrando éste en la erradicación de la violencia física y de su amenaza como medio de cohabitación social”. VILLABERDE MENÉNDEZ, Ignacio: “Introducción histórica de las libertades de información y expresión”, en *Actas de las VII Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional. La libertad de información y de expresión*, Tribunal Constitucional-CEPC, 2002, pág. 16.

<sup>300</sup> Tal como se estableció en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, art. 12 que afirma, “Nadie podrá ser objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación”. Al respecto véase art. 10 del CEDH, que establece “2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrán ser sometidas a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para (...) la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de información confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial”. En el mismo sentido, sobre «reputación ajena», en expresión del art. 10.2 del CEDH, véase SSTEDH caso *Bladet Tromsø & Stensaaas contra Noruega*, de 20 de mayo de 1999; *Thorgeir Thorgeirson contra Islandia*, de 25 de junio de 1992; *Schwabe contra Suiza*, de 27 de agosto de 1992; *Castells contra España*, 23 de abril de 1992; *Lingens contra Austria*, de 8 de julio de 1986.

concepto de dignidad de la persona y tienen rango de derecho fundamental; además normalmente actúan como límites explícitos de la libertad de expresión<sup>301</sup>.

El conflicto que subyace entre el derecho al honor y la libertad de expresión ha generado un debate doctrinal amplio, el que no vamos a abordar y sólo vamos a dar algunos rasgos<sup>302</sup>. En principio, resulta complicado determinar claramente el contenido del derecho al honor, y por ende, hacer frente a las posibles injerencias de otros derechos. Para intentar identificar su contenido podemos atender a dos posibles vertientes: la primera, desde la apreciación subjetiva del titular del derecho que consiste en la percepción individual de un nivel de estima o de la conservación de una cierta reputación. La segunda, se asocia al prestigio que los demás perciben, es decir, a la construcción de esa imagen social que califican terceras personas<sup>303</sup>.

Bajo esta lógica, la libertad de expresión podría afectar el honor de una persona con ciertas expresiones que provoquen el desmerecimiento de un individuo desde la óptica de personas ajenas o desde la afectación de su autoestima. Adicionalmente, será relevante considerar que la noción de honor se redimensiona de acuerdo con el núcleo de determinados valores sociales, esto es, adquiere sentido en función del tiempo y las realidades sociológicas de una concreta comunidad.

---

<sup>301</sup> En el caso de España la Ley Orgánica 1/1982 de 5 de mayo garantiza los derechos de la personalidad y delimita su contenido contundentemente. Al respecto, Guichot señala que “debe dejarse claro que en una sociedad democrática y pluralista no podemos estar protegidos frente a cualquier crítica o información que nos resulte molesta. El art. 18.1 CE consagra un derecho a no ser escarnecido o humillado ante sí mismo o ante los demás, pero dejaría sin contenido la libertad de expresión si nos protegiese frente a cualquier juicio de valor crítico hacia nuestra persona”. GUICHOT, Emilio (coord.): *Derecho a comunicar, op. cit.*, pág. 56.

<sup>302</sup> Para mayor abundamiento sobre el derecho al honor, véase GUICHOT, Emilio (coord.): *Derecho a comunicar, op. cit.*, págs. 55-63; MENDOZA ESCALANTE, Mijail: *Conflictos entre derechos fundamentales. Expresión, información y honor*, Palestra, Lima, 2007, págs. 115-476; MOLINER NAVARRO, Rosa M.: “El derecho al honor y su conflicto con la libertad de expresión y el derecho a la información”, en VERDA Y BEAMONTE, José R. de (coord.): *Veinticinco años de aplicación de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen*, Thompson Aranzadi, Pamplona, 2007, págs. 21-53; ROMERO COLOMA, Aurelia M<sup>a</sup>: “El honor y la libertad de expresión en la Constitución Española de 1978 y en la doctrina del Tribunal Constitucional”, *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, núm. 2, 1994, págs. 951-960; O’CALLAGHAN MUÑOZ, Xavier: “Derecho al Honor”, *Actualidad Civil*, núm. 1, 1990, págs. 1-12; FIX FIERRO, María C.: “El derecho al honor como límite a la libertad de expresión”, *Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, núm. 3, 2006, págs. 127-146; ORTEGA GUTIÉRREZ, David: *Manual de Derecho de la información, op. cit.*, págs. 137-156; CARRERAS SERRA, Lluís de: *Régimen jurídico de la información...*, *op. cit.*, págs. 71-75; LLAMAS POMBO, Eugenio (coord.): *Libertad de expresión*, Trivium, Madrid, 1997, págs. 166-202; HERREROS ARCONADA, Mario: *Teoría técnica de la propaganda...*, *op. cit.*, págs. 75-81; BALAGUER CALLEJÓN, María L.: *El derecho fundamental al honor*, Tecnos, Madrid, 1992, págs. 21-45; entre otros.

<sup>303</sup> El TC desde 1980 dotó de contenido al art. 18 CE con relación al honor en el ATC 106/1980, de 26 de noviembre, al afirmar que “el honor consiste en el derecho a la propia estimación, al buen nombre reputación”.

Por lo que hace al derecho a la intimidad, se afirma que este derecho reclama un respeto a la vida privada (espacio donde los demás no tienen cabida) y familiar del sujeto<sup>304</sup>. Los estadounidenses prefieren referirse a la intimidad como *privacy tort*, los alemanes *privatsphäre*, los franceses utilizan la expresión *vie privée*, mientras que los italianos hacen referencia a un derecho de *riservatezza*<sup>305</sup>. Sin embargo, el problema no está en encontrar un concepto que pueda definir aquello que tiene derecho a conocer alguien y lo que tiene derecho a reservarse para sí mismo, sino en definir el contenido y alcance del derecho de la intimidad<sup>306</sup>.

Al respecto, Lucas Murillo de la Cueva sostiene que “mientras el honor y la propia imagen son formas positivas de la personalidad que se manifiestan normalmente en público, la intimidad tiene una dimensión negativa: se respeta en tanto no se devela”<sup>307</sup>. El caso excepcional lo presenta Reino Unido, que de manera contundente se niega a reconocer un derecho a la intimidad porque afirman que de reconocerlo se

---

<sup>304</sup> Sobre el derecho a la intimidad véase, SATOLAYA MACHETTI, Pablo: “El derecho a la vida privada y familiar (un contenido notablemente ampliado del derecho a la intimidad)”, en GARCÍA ROCA, Javier y SANTOLAYA, Pablo, (coord.): *La Europa de los derechos: El Convenio Europeo de derechos humanos*, CEPC, Madrid, 2014, págs. 429-449; GUICHOT, Emilio (coord.): *Derecho a comunicar, op. cit.*, págs. 64-66; CARRIÓN OLMOS, Salvador: “El derecho a la intimidad”, en VERDAD y BERMONTÉ, José R. de (coord.): *Veinticinco años de aplicación de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen*, Aranzadi, 2007, págs. 93-118; FAYOS GARDÓ, Antonio: *Derecho a la intimidad y medios de comunicación*, CEPC, Madrid, 2000; HERRERO-TEJEDOR, Fernando: *La intimidad como derecho fundamental*, Colex, Madrid, 1998; LLAMAS POMBO, Eugenio (coord.): *Libertad de expresión, op. cit.*, págs. 203-221; CARRERAS SERRA, Lluís de: *Régimen jurídico de la información...*, op. cit., págs. 75-83; entre otros.

<sup>305</sup> Sobre el derecho a estar solo –*the right to be let alone*– en Estados Unidos PROSSER, William L.: “Privacy”, *California Law Review*, vol. XLVIII, núm. 3, 1960, págs. 383-423; BLOUSTEIN, Edward J.: “Privacy as an Aspect of Human Dignity: An Answer to Dean Prosser”, *New York University Law Review*, 1964, págs. 964-1007. En Alemania el derecho a la intimidad está regulado en los arts. 1 y 2 de la Ley Fundamental para la República Federal Alemana, de 23 de Mayo de 1949. En Francia los arts. 12 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, 9 del Código Civil y la Ley de 17 de julio de 1970. En Italia el art. 15 de la Constitución de la República Italiana, de 27 de diciembre de 1947. Para mayor abundamiento sobre el derecho a la intimidad véase TENORIO SÁNCHEZ, Pedro J. (dir.): *La libertad de expresión. Su posición preferente en un entorno multicultural*, Wolters Kluwer, Madrid, 2014, págs. 307-379; y HERRERO-TEJEDOR, Fernando: *Honor, intimidad y propia imagen*, Colex, Madrid, págs. 83-85.

<sup>306</sup> Tal como lo puso de manifiesto desde 1985, SERRANO ALBERCA, José M.: “Comentario al artículo 18 de la Constitución”, en GARRIDO FALLA, Fernando, y otros: *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 2001, págs. 399-401; e IGARTUA ARREGUI, Fernando: “La protección al honor y la intimidad”, *Poder Judicial*, núm. 5, 1987, pág. 94, entre otros. Al respecto el TC ha dado muestras claras de entender el alcance del derecho a la intimidad en dos sentidos vida personal o familiar, y vida privada, tal como lo destaca en la STC 7/2014, de 27 de enero de 2014, FJ 3, “el derecho a la intimidad garantiza que “a nadie se le pueda exigir que soporte pasivamente la relevancia de datos, reales o supuestos, de su vida privada personal o familiar (...)”, o como también se dijo en la STC 176/2013, FJ 7, “lo que el art. 18.1 CE garantiza es el secreto sobre nuestra esfera de vida personal y, por tanto, veda que sean los terceros, particulares o poderse públicos, quienes decidan cuáles son los contornos de nuestra vida privada”.

<sup>307</sup> LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo M.: *El derecho a la autodeterminación informativa (Protección de datos personales frente al uso de la informática)*, Tecnos, Madrid, 1991, pág. 86, y del mismo autor, *Informática y protección de datos personales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

deterioraría de forma grave la libertad de expresión<sup>308</sup>. Mientas que otros países como España y México son coincidentes en la delimitación del derecho a la intimidad, que en ambos Estados se ha ido construyendo por exclusión a partir del reconocimiento de otros derechos de la personalidad<sup>309</sup>.

Finalmente, el derecho a la propia imagen se concibe, hasta cierto punto, como un vínculo al adecuado derecho a la intimidad<sup>310</sup>. Desde esta interpretación se estima que sirve para salvaguardar una esfera propia de reserva personal frente a las intromisiones ilegítimas de terceros. Sin embargo, la propia imagen tiene un contenido bien delimitado, que consiste en la facultad que el ordenamiento jurídico conceda a la persona para decidir cuándo, por quién y de qué forma pueden ser captados, reproducidos o publicados sus rasgos fisonómicos reconocibles, así como su voz o su nombre<sup>311</sup>.

En este orden de ideas, la propia imagen es un derecho personalísimo, pero dotado de un contenido potencialmente patrimonial dado que a través de su ejercicio se pueden obtener bienes económicamente valorables, y además es posible indemnizar

---

<sup>308</sup> No obstante, en Reino Unido si han reconocido otros derechos cercanos al derecho a la intimidad como lo es la confidencialidad y la protección de datos personales. Al respecto véase el caso *Home Office v Wainwright* (2001) EWCA Civ. 2081. Para mayor abundamiento sobre el tratamiento en Reino Unido, véase MARKESINIS, Basil, O' CINNEIDE, Colm, FEDTKE, Jörg, y HUNTER-HENIN, Myriam: "Concerns and Ideas about the Developing English Law of Privacy (and how knowledge of foreign law might be of help)". A research project undertaken by the Institute of Global Law, [Disponible en [http://www.ucl.ac.uk/laws/global\\_law/publications/institute/docs/privacy\\_100804.pdf](http://www.ucl.ac.uk/laws/global_law/publications/institute/docs/privacy_100804.pdf)] En castellano, véase el estudio de FAYOS GARDÓ, Antonio: *Derecho a la intimidad y medios de comunicación*, CEPC, Madrid, 2000, págs. 165-343.

<sup>309</sup> Hay una extensa bibliografía sobre el derecho a la intimidad en España, véase, entre otros, CARRIÓN OLMOS, Salvador: "El derecho a la intimidad", *op. cit.*, págs. 93-118; LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo M.: *El derecho a la autodeterminación...*, *op. cit.*; y del mismo autor, *El Derecho a la Intimidad. Curso sobre honor, intimidad y propia imagen*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1993, pág. 13; SALVADOR CODERCH, Pablo: *El mercado de las ideas*, *op. cit.*; O'CALLAGHAN MUÑOZ, Xavier: *Libertad de expresión y sus límites...*, *op. cit.*, entre otros.

<sup>310</sup> En este sentido, ALEGRE MARTÍNEZ, Miguel Á.: *El derecho a la propia imagen*, Tecnos, Madrid, 1997, pág. 57.

<sup>311</sup> Sobre la propia imagen, véase entre otros, GUICHOT, Emilio (coord.): *Derecho a comunicar*, *op. cit.*, págs. 66-68; VERDA Y BEAMONTE, José R. de: "El derecho a la propia imagen", en VERDA Y BEAMONTE, José R. de (coord.): *Veinticinco años de aplicación de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar a la propia imagen*, Thompson Aranzadi, Pamplona, 2007, págs. 145-179; LLAMAS POMBO, Eugenio (coord.): *Libertad de Expresión*, *op. cit.*, págs. 222-242; ALEGRE MARTÍNEZ, Miguel Á.: *El derecho a la propia imagen*, *op. cit.*; CARRERAS SERRA, Luís de: *Régimen jurídico de la información. Periodistas y medios de comunicación*, Ariel Derecho, España, 1996, págs. 83-88; entre otros.

pecuniariamente en el caso de violación<sup>312</sup>. También es un derecho inalienable, irrenunciable y no se puede expropiar, pero si es trasmisible *mortis causa*<sup>313</sup>.

Una posible vulneración al derecho de la propia imagen se puede presentar a través de la captación, reproducción o publicación por fotografía, filme o cualquier otro procedimiento que permita difundir la imagen de una persona. Los mismos pueden ser dados a conocer a través de la exposición pública de momentos de la vida privada, o fuera de ellos, con la salvedad de las excepciones contempladas en la ley<sup>314</sup>.

Más problemático resulta, cuando determinadas expresiones afectan alguno de los derechos de la personalidad de algún actor político, debido a la exposición voluntaria de ciertas informaciones privadas sometidas al debate público. De acuerdo con Solozábal Echevarría, “la problemática del discurso político es muy notable porque la fijación de los límites contemporáneos entre lo social y los políticos puede dar lugar a imprecisiones”<sup>315</sup>.

En este sentido, la distinción capital la encontramos en la “relevancia pública” porque en función de esta característica, se podrá reconocer el grado de tolerancia que deberán de soportar los políticos ante las opiniones o informaciones que pueden perturbar su honor o intimidad<sup>316</sup>. Consecuentemente, el ingrediente que añade la relevancia pública en el conflicto de derechos se convierte en un matiz al momento de valorar la posible afectación<sup>317</sup>.

En términos generales, los derechos de la personalidad como ámbitos de exclusión de la información abusiva han propiciado que los alcances de la libertad de expresión

---

<sup>312</sup> En este sentido, véase FLORES ÁVALOS, Elvia L.: “Derecho a la imagen y responsabilidad civil”, en ADAME GODDARD, Jorge (coord.): *Derecho civil y romano. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, IJ-UNAM, México, 2006, págs. 371-398.

<sup>313</sup> HERRERO-TEJEDOR, Fernando: *Honor, intimidad y propia imagen*, op. cit., pág. 101.

<sup>314</sup> En este sentido, véase SSTEDH, *Hachette Filipacchi Associés contra Francia*, de 23 de julio de 2009; *Reklos and Davourlis contra Grecia*, 15 de enero de 2009; *Gourguénidzé contra Georgia*, de 17 de octubre de 2006; *Hannover contra Alemania*, de 24 de junio de 2004; entre otras.

<sup>315</sup> SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, Juan J.: “Aspectos constitucionales de la libertad de expresión...”, op. cit., pág. 144. Véase también BARROSO ASENJO, Porfirio y LÓPEZ TALAVERA María del Mar: *Límites constitucionales al Derecho de la Información*, Fragua Editorial, Madrid, 1998, págs. 81-161.

<sup>316</sup> Al respecto, véase Tesis aislada de la SCJN, rubro: “Libertad de expresión. Disminución en la intensidad de la violación a la intimidad cuando la información difundida es de dominio público”. Localización: 10a. Época; 1a. Sala; *S.J.F. y su Gaceta*; Libro XX, mayo de 2013, tomo 1; pág. 546, 1a. CXXXVI/2013 (10a.).

<sup>317</sup> Véase STC 180/1999, 11 de octubre, FJ 6. El TC ha definido el objeto del derecho al honor como «la buena reputación de una persona, protegiéndolas frente a expresiones o mensajes que le hagan desmerecer en la consideración ajena al ir en su descrédito o menosprecio o que sea tenidas en el concepto público por afrentosas». Con la consagración de este derecho, al art. 20 CE ha otorgado según el Tribunal «rango constitucional a no ser escarnecido o humillado ante sí mismo o ante los demás». De tal forma que para constatar la afectación al honor de la persona deberá atenderse a la relevancia pública del personaje, a la valoración de la afectación a la vida profesional o a la vida privada, y las circunstancias concretas en las que se produce, así como su repercusión al exterior.

sean más claros<sup>318</sup>. Las principales características de los derechos de la personalidad establecen límites infranqueables, pues se trata de derechos absolutos, con eficacia *erga omnes* dado que todos tienen el deber general de respeto de la persona y de sus atributos, innatos, irrenunciables, intrasmisibles e imprescriptibles. Los límites han de gozar de las características de necesidad y legalidad porque la resolución de un conflicto entre la libertad de expresión y los derechos de la personalidad pueden ser interpretadas, de tal modo, que el contenido fundamental del derecho en cuestión no resulte desnaturalizado o incorrectamente relativizado. El legislador ordinario, no debe perder de vista que sólo está legitimado para delimitar hasta donde lo permitan los valores democráticos de una sociedad<sup>319</sup>.

Por lo que hace al juez constitucional la problemática no se resolverá utilizando únicamente criterios de jerarquía normativa, ni tampoco determinando si la posible afectación incurre o no en la comisión de un ilícito que contraría el texto constitucional. Por el contrario, el juez debe fijar su atención en si la acción afecta algún derecho de la personalidad, si en la colisión se desconoce algún otro derecho fundamental en pugna, o si se ha realizado una ponderación incorrecta de los derechos involucrados.

Además, debemos tener presente que en ningún caso podrá resolverse anticipadamente la prevalencia de uno sobre otro, sin tomar en cuenta el contenido constitucional de cada derecho y la doctrina asumida por el juez constitucional<sup>320</sup>. En suma, la ponderación nos parece una de las alternativas más adecuadas para dilucidar estos conflictos.

---

<sup>318</sup> En relación con los derechos de la personalidad contemplados en el art. 18 CE. Véase PECES-BARBA, Gregorio: *Tránsito a la modernidad y derechos fundamentales*, Mezquita, Madrid, 1982; RUBIO LLORENTE, Francisco, y otros: *Derechos fundamentales y principios constitucionales, (Doctrina jurisprudencial)*, Ariel Derecho, Barcelona, 1995; CREVILLEN SÁNCHEZ, Clemente: *Derechos de la personalidad. Honor, intimidad, personal y familiar y propia imagen en la jurisprudencia*, Actualidad Editorial, Madrid, 1995; FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo: "El alcance de las obligaciones (Art. 1 CEDH)", en GARCÍA ROCA, Javier y SANTOLAYA, Pablo, (coord.): *La Europa de los derechos: El Convenio Europeo de derechos humanos*, CEPC, Madrid, 2014, págs. 43-56; PARDO FALCÓN, Javier: "Los derechos del artículo 18 de la Constitución Española en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 34, 1992, págs. 141-180; entre otros.

<sup>319</sup> Al respecto véase TENORIO SÁNCHEZ, Pedro J. (dir.): *La libertad de expresión...*, op. cit., págs. 139-190.

<sup>320</sup> En términos semejantes, Rodríguez Montañés señala que "una labor que ha de realizar no sólo ni prioritariamente el Tribunal Constitucional, sino que deben efectuar los jueces ordinarios a la hora de subsumir la conducta en el tipo y delimitar las fronteras de los tipos, pues a ellos compete en primera instancia la tutela de los derechos fundamentales, cuyo contenido constitucionalmente garantizado tiene una eficacia vinculante directa sobre los órganos de la jurisdicción ordinaria, de conformidad con lo establecido en el art. 53.1 CE". RODRÍGUEZ MONTAÑÉS, Teresa: *La libertad de expresión, discurso extremo y delito...*, op. cit., pág. 84.



### c) El derecho a unas elecciones libres

La formación de la voluntad popular en el Estado democrático se otorga a través de un proceso de dialéctica permanente entre los partidos y los ciudadanos, que se ejercita mediante el uso de la libertad de expresión<sup>321</sup>. Por lo que es preciso reparar en que la voluntad del pueblo se expresa periódicamente a través de las urnas, pero de forma permanente en la ley<sup>322</sup>.

El proceso de renovación democrático, demanda elecciones libres que no se pueden entender sin la presencia de un debate libre<sup>323</sup>. La libertad de expresión política que se desarrolla durante un proceso de elección debe ser analizada en un contexto diferenciado, donde intervienen distintas variables. Por ejemplo, reglas electorales, un modelo de comunicación política específico, incluso en algunos lugares como en México, con un modelo de justicia especializada en la materia electoral<sup>324</sup>.

---

<sup>321</sup> En semejantes términos, MEIKLEJOHN, Alexander: *Political Freedom...*, op. cit., págs. 8-28; FISS, Owen: *La ironía de la libertad de expresión*, op. cit., págs. 26-41; SUNSTEIN, Cass R.: *Democracy and the Problem of Free Speech*, op. cit., págs. 117-117; POST, Robert: "Recuperating first Amendment Doctrine", *Faculty Scholarship Series Paper*, Yale Law School, núm. 2000, págs. 1249; entre otros.

<sup>322</sup> En este sentido, FERNÁNDEZ VIVAS, Yolanda: "El régimen de los partidos políticos en Alemania", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 31, 2013, págs. 457-502.

<sup>323</sup> Sobre elecciones libres, véase MACKENZIE, William J. M.: *Free Elections*, George Allen & Unwin, London, 1958. Una reflexión más actual en SANTOLAYA MACHETTI, Pablo: *Procedimiento y Garantías Electorales*, Civitas-Thompson Reuters, Pamplona, 2013; FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Carmen y FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso: *Sistema electoral...*, op. cit.; GARCÍA SORIANO, Ma. Vicente: *Elementos de Derecho Electoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999; SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel J.: *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, CEPC, Madrid, 1998; NOHLEN, Dieter: *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998; VALLÉS, Josep M., y BOSCH, Agustín: *Sistemas electorales y gobierno representativo*, op. cit.; ESTEBAN, Jorge de, y otros: *El proceso electoral*, Labor, Barcelona, 1997; entre otros. En Europa el Protocolo adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, art. 3 "Derecho a elecciones libres. Las Altas Partes Contratantes se comprometen a garantizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libertad de expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo". El CADH art. 23.1, "todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: (...) b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y (...)". En España art. 23.1 CE "los ciudadanos tiene el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal". En México art. 41 CPEUM "(...) la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas (...)", entre otros instrumentos internacionales, constituciones y leyes.

<sup>324</sup> Citemos un ejemplo que ocurrió en Cataluña con motivo de las elecciones autonómicas. El caso que denominaremos «voto de los inmigrantes» que conoció la STC 37/2009, de 9 de febrero. En la sentencia se cuestiona la prohibición de una manifestación convocada por ONG SOS Racisme con el lema "Per dret al vot les persones immigrades (por el derecho del voto de las personas inmigrantes)", que se llevaría a cabo durante el desarrollo de unos comicios. Dicha prohibición a juicio de la ONG afectó el derecho de reunión (art. 21 CE). Al respecto, el TC decide otorgar el amparo por vulneración del derecho fundamental de reunión y manifestación, debido a que la mera posibilidad de que una reivindicación, en este caso el derecho de sufragio para las personas inmigrantes, pueda incidir de una u otra forma en la

No podemos olvidar que la libertad de expresión en la campaña electoral encierra, como señala Torres Muro, “dos verdades elementales (...) la primera es un elemento central en todo Estado democrático, y uno de los datos que nos permiten diferenciar un sistema verdaderamente constitucional de las muchas engañosas, normalmente plebiscitarias o *caudillistas*, que, en nuestros días, se presentan como alternativas a las soluciones clásicas, la segunda verdad es que la libertad de expresión en campañas, por su parte, es un rasgo básico de las que se han dado en llamar *elecciones libres o competitivas*”<sup>325</sup>. Desde esta línea argumentativa, podríamos asegurar que el grado de libertad de expresión política que se “respire” durante la campaña electoral, será directamente proporcional al grado de libertad de la elección.

Si ponemos atención en los factores que intervienen en una contienda electoral notaremos que la celeridad del proceso, la flexibilidad discursiva y la tolerancia a las críticas adquieren un nivel de mayor amplitud. Incluso, durante un debate político se llegan a admitir expresiones duras, inquietantes y de mal gusto. Sin embargo, puede ocurrir que la libertad de expresión, durante la campaña, suscite algunos conflictos con otros derechos, por lo que son los propios países quienes establecerán las restricciones pertinentes<sup>326</sup>.

La regulación que existe en algunos Estados, normalmente tiene como propósito impedir que factores ajenos a los actores políticos incidan en el desarrollo de la contienda<sup>327</sup>. Por ejemplo, en el diseño normativo electoral se han establecido topes en los gastos de campaña para evitar que el dinero influya en las preferencias electorales. Otros ordenamientos han introducido, límites en la adquisición de propaganda en los medios de comunicación cuya inequidad puede otorgar un sitio preferencial en el posicionamiento mediático a quienes tengan mayor presencia en ellos.

---

voluntad de los electores, por coincidir con alguna de las ideas defendidas por opciones políticas que concurren en el proceso electoral, no es hipótesis suficiente para limitar el derecho de reunión. Se aplica la doctrina de la STC 170/2008, 15 de diciembre, FJ 5. Para mayor abundamiento sobre el derecho de reunión y manifestación, véase sobre todo, TORRES MURO, Ignacio: *El derecho de reunión y manifestación*, Civitas, Madrid, 1991, págs. 61-168.

<sup>325</sup> TORRES MURO, Ignacio: “La libertad de expresión, y equidad en las campañas electorales...”, *op. cit.*, pág. 4.

<sup>326</sup> Véase en este sentido, SSTEDH *Lingens contra Austria*, de 8 de julio de 1986; o *Mathieu-Mohin y Clerfayt contra Bélgica*, de 2 de marzo de 1987. Al respecto, se ha afirmado que “el TEDH no se ha detenido desde entonces en la revisión de las irregularidades de todo tipo de elecciones, avanzando lentamente en su garantismo mediante una prudente aproximación pragmática, típicamente europea”. GARCÍA ROCA, Javier, y DALLA VÍA, Alberto: “Los derechos políticos y electorales...”, *op. cit.*, pág. 240.

<sup>327</sup> En este sentido, Hauriou señala que “en los países en que la radio y la televisión se encuentran en manos de empresas privadas, y donde se compran las horas de escucha e imagen, el peso del dinero puede hacerse sentir fuertemente en el campo de la propaganda audiovisual”. HAURIOU, André: *Derecho Constitucional...*, *op. cit.*, pág. 299.

El dilema, en nuestro caso, plantea la interrogante de cómo articular en un momento tan álgido, como es la campaña electoral, mecanismos que garanticen la eficacia de la libertad de expresión política. Este argumento cobra especial relevancia sabiendo anticipadamente que por la celeridad de los comicios, en caso de errar en la restricción, el efecto producido será irreparable y altamente cuestionado<sup>328</sup>.

Entre los inconvenientes, se advierte que las restricciones dictadas al calor de la presión política y contra reloj, pueden afectar la presencia de algunos efectos positivos como son, la deliberación, el contraste de información, la pervivencia de ideas discrepantes. No obstante, aunque existe la posibilidad de errar no puede servir de excusa para amparar expresiones que están en contradicción con los principios de convivencia pacífica, y que reflejen un menosprecio de los derechos fundamentales<sup>329</sup>.

Otros factores relevantes que ayudan a reflexionar sobre la actualidad y eficacia de los límites legales establecidos a la libertad de expresión son: la revolución tecnológica, la globalización y la desaparición de fronteras en materia de telecomunicaciones<sup>330</sup>. Al respecto, Muñoz Machado nos recuerda que “el sistema de comunidades políticas nacionales sigue vigente, pero hoy aparece vinculado a complejas redes y procesos económicos, organizativos y culturales que limitan su eficacia” que deben ser consideradas al momento de fijar la delimitación<sup>331</sup>.

Como se puede observar, no se trata de una decadencia de la pervivencia de los límites clásicos de la libertad de expresión, sino de una obligada transformación. Por lo tanto,

---

<sup>328</sup> TORRES MURO, Ignacio: “La libertad de expresión en las campañas electorales y sus límites...”, *op. cit.*, pág. 135.

<sup>329</sup> Véase art. 13.5 de la CADH, “está prohibido por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, porque ningún motivo, inclusive los de raza, color, idioma u origen nacional”. Véase Opinión Consultiva, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas*, OC-5/85, de 13 de noviembre de 1985; e Informe Anual de la Comisión IDH 2009, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Capítulo IV, 30 de diciembre de 2009, párrafos 87, 30 y 58. En La misma línea argumentativa, véase SSTEDH *Ibrahim Aksoy contra Turquía* de 10 de octubre de 2000; y *Lehideux e Isorni contra Francia*, de 23 de septiembre de 1998. En las sentencias se razona que los mensajes encaminados a incitar al odio racial no merece la protección del CEDH “las declaraciones tendientes a incitar a la sociedad al odio racial (...) no puede beneficiarse del art. 10 del CEDH”. Sobre el discurso extremo véase, entre otros, MARCIANI BURGOS, Betzabé: “El lenguaje sexista y el *hate speech*: un pretexto para discutir sobre los límites de la libertad de expresión y de la tolerancia liberal”, *Revista Derecho del Estado*, núm. 30, 2013, págs. 157-198; WALDRON, Jeremy: *The harm in hate speech*, Harvard University Press, Cambridge, 2012; RODRÍGUEZ MONTAÑÉS, Teresa: *La libertad de expresión, discurso extremo y delito...*, *op. cit.*; LEVIN, Abigail: *The cost of free speech: pornography, hate speech, and their challenge to liberalism*, Palgrave Macmillan, New York, 2010; PÉREZ DE LA FUENTE, Óscar: “La libertad de expresión y el caso del lenguaje del odio. Una aproximación desde la perspectiva norteamericana y la perspectiva alemana”, *Cuadernos electrónicos de Filosofía de Derecho*, núm. 21, 2010, págs. 67-104; WEBER, Anne: *Manual on hate speech*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2009; entre otros.

<sup>330</sup> En este sentido, véase RUBIO NÚÑEZ, Rafael: “Nuevas tendencias de regulación del uso de las nuevas tecnologías en campaña electoral”, *op. cit.*, págs. 309-329.

<sup>331</sup> MUÑOZ MACHADO, Santiago: *La regulación de la Red...*, *op. cit.*, pág. 96.

ante el inminente avance tecnológico y redimensión del derecho electoral, tendremos que acudir a medidas y principios institucionales que permitan exigir responsabilidad a los actores que intenten actuar más allá de los límites democráticos.

El análisis de los límites tanto generales como específicos de la libertad de expresión en materia electoral no puede partir de consideraciones simplemente constitucionales. Requiere, además, el entendimiento del sistema electoral, del modelo de comunicación política adoptado, de la sensibilidad política del país y del nivel de participación política de la ciudadanía. Porque como lo señala Torres Muro si en “unas elecciones (...) no se respeta exquisitamente la libertad de expresión, en tanto en cuanto ésta contribuye, de manera decisiva, al establecimiento de un debate público que puede orientar a los electores sobre cuáles debe ser el sentido de su voto, no son elecciones libres”<sup>332</sup>.

Bajo esta línea de pensamiento, se destaca la pertinencia del establecimiento de ciertos límites específicos en materia electoral, que deriven de un diagnóstico realizado a una realidad social y política puntual<sup>333</sup>. Por lo que hace a la legitimación del límite establecido, baste recordar que ésta se centrará en el grado de necesidad y justificación del límite introducido. Normalmente las principales causas legitimadoras de las delimitaciones electorales son el libre ejercicio del voto ciudadano y la búsqueda de igualdad de oportunidades entre los contendientes<sup>334</sup>.

El ejercicio libre del voto exige que el elector este exento de presiones que puedan condicionar el sentido de su sufragio. Por ello los ordenamientos electorales normalmente contemplan una serie de medidas preventivas y sancionatorias que permiten garantizar la libertad del ciudadano al momento de decidir y votar.

Por lo que hace a la igualdad de oportunidades entre los candidatos, aquí se enfatiza en una igualdad material, es decir, se toma en consideración ciertos parámetros de proporcionalidad en las condiciones en las que llegan los contendientes a la línea de salida del proceso. De tal suerte, que las medidas puedan limar aquellas ventajas o

---

<sup>332</sup> TORRES MURO, Ignacio: “La libertad de expresión, y equidad en las campañas electorales...”, *op. cit.*, pág. 7.

<sup>333</sup> En este sentido, Sánchez Muñoz nos recuerda que “el principio de libertad de la elección actúa sobre el conjunto de la regulación del proceso electoral como principio inspirador de una serie de garantías muy diversas que, en última instancia, persiguen una finalidad común: asegurar que los electores pueden realmente escoger en libertad entre auténticas alternativas”. SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar: *La igualdad de oportunidades en la competición electoral*, CEPC, Madrid, 2006, pág. 59.

<sup>334</sup> El Holgado González señala que el derecho al voto es una “libertad que no se garantiza únicamente con la ausencia de presión o coacción en su ejercicio, sino que se exige también que el elector disponga de la información necesaria acerca de la oferta electoral (partidos que concurren a las elecciones, candidatos, programas de gobierno, etc.)”. HOLGADO GONZÁLEZ, María: “El papel de los medios de comunicación en las campañas electorales”, *Ámbitos: Revista internacional de comunicación*, núm. 9-10, 2003, pág. 478.

desventajas naturales existentes entre los candidatos generando con ello unas elecciones competitivas. Usualmente estas medidas limitadoras se centran en dos aspectos: financiamiento y acceso a medios de comunicación<sup>335</sup>.

En síntesis, como se puede observar, la consideración de una elección libre es una precondition de la democracia. Para desarrollar unos comicios en libertad normalmente se establecen algunas restricciones necesarias, justificadas, proporcionales y legítimas. Las mismas permitirán otorgar las garantías necesarias tanto a los ciudadanos para que acuda a expresar su decisión política en libertad, como a los contendientes electorales para que puedan concurrir en unas elecciones auténticas y no aparentes, donde cualquiera de ellos pueda obtener el triunfo electoral.

## **6. Ponderación de los derechos o intereses en conflicto ante los tribunales**

En principio, ningún derecho fundamental tiene un nivel de preferencia frente a otros derechos homólogos. No obstante, existen algunos como la libertad de expresión que por su contribución a la construcción del sistema democrático permiten matizar esta afirmación<sup>336</sup>. Al momento de hacer el balance de los derechos en conflicto entre los que se encuentre la libertad de expresión es usual detectar una labor argumentativa más fuerte sobre los valores y bienes protegidos por la libertad de ideas. Por lo tanto, la ponderación favorable de la que goza la libertad de expresión parece devenir de las garantías de pluralidad y opinión pública inherentes a su existencia.

La posición preferente que la libertad de expresión se ha ganado en algunos ordenamientos jurídicos (ej. EEUU), no es universal. Incluso existe doctrina que niega la existencia de un derecho con características supraconstitucionales o tan excelsas como

---

<sup>335</sup> En este sentido véase, SÁNCHEZ MUÑOZ, Oscar: "Propaganda gubernamental y elecciones", *Serie de Comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral*, TEPJF, núm. 54, México, 2013, págs. 29-34; y del mismo autor, *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, CEPC, Madrid, 2007, págs. 36-61.

<sup>336</sup> El origen de la doctrina de la *preferred position* de los derechos reconocidos en la Primera Enmienda arranca con el caso *United States v. Carolene Products Co.*, 304 US 144 (1938), seguido de una larga cadena interrumpida de sentencias hasta el año 1958, a partir de entonces la Corte norteamericana muestra mayor cautela en el uso de esta afirmación. Véase una excelente síntesis de la evolución de este criterio en SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago: *La libertad de expresión*, *op. cit.*, págs. 47-52. En el mismo sentido sobre el tratamiento en el TEDH y la CIDH, véase BUSTOS GISBERT, Rafael: *Pluralismo constitucional...*, *op. cit.*, pág. 190. Un dato llamativo que pareciera indicar una aproximación patente del TC con esta línea doctrinal, es el argumento derivado de la STC 101/2003, de 2 de junio, FJ 3, al destacar que, "la libertad de expresión aparece así como uno de los fundamentos indiscutibles del orden constitucional español, colocada en una posición preferente y objeto de especial protección".

el que se reconoce a la libertad de expresión<sup>337</sup>. Por ejemplo, la doctrina europea que emana del TEDH ha señalado que no puede asumirse *a priori* un estatus preferencial del derecho<sup>338</sup>.

Desde esta lógica argumentativa, los derechos fundamentales por antonomasia no admiten jerarquización. Por tal motivo es difícil mantener un criterio uniforme en las resoluciones que involucran a la libertad de expresión. Normalmente no se sabe hasta dónde llega el lícito derecho a la crítica, cuándo se desbordan tales límites y cuándo se incide en lo punible. Es por ello, que el alcance de la libertad de expresión, en gran medida, se ha ido forjado a partir de los criterios adoptados por los tribunales, que son quienes se pronuncian sobre los conflictos de intereses que se les plantean, delimitando a través de las resoluciones el campo de actuación de los derechos.

Por ello, los jueces han recurrido a reglas apriorísticas y a criterios de interpretación. Algunos tribunales como la Corte Suprema de Estados Unidos han utilizado algunos criterios como la *real malice*<sup>339</sup>, *public figures*<sup>340</sup>, *general interest*<sup>341</sup>, entre otros.

---

<sup>337</sup> En este sentido, véase por ejemplo las sentencias del Consejo Constitucional francés especialmente las Decisiones núm. 86-218 DC de 18 de septiembre de 1986, núm. 88-252 DC de 17 de enero de 1989, núm. 89-260 DC de 28 de julio de 1989, núm. 89-260 DC de 28 de julio de 1989, núm. 92-304 DC de 15 de enero de 1992, núm. 93-333 DC de 21 de enero de 1994, y núm. 2000-433 DC de 27 de julio de 2000, todas relativas a la libertad de comunicación, entre otras. Para mayor abundamiento véase, FAVOREU, Louis y PHILIP, Loïc: *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, Dalloz, París, 2005, págs. 609 y ss.; y MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Libertad de prensa y procesos por difamación*, Ariel, Barcelona, 1987, pág. 153; entre otros.

<sup>338</sup> Excepcionalmente el TEDH ha reconocido precedente la posición preferente reconocida en la libertad de expresión (STEDH *Bergens Tidende y otros contra Noruega*, de 2 de mayo de 2000). Pero, habitualmente la prevalencia de un derecho u otro, resulta de la ponderación de los derechos en conflicto, con especial cuidado del art. 10.1 CEDH. Véase en el mismo sentido, TENORIO SÁNCHEZ, Pedro, J.: “La libertad de comunicación en Estados Unidos y en Europa”, en TENORIO SÁNCHEZ, Pedro, J. (dir.): *La libertad de expresión. Su posición preferente en un entorno multicultural*, Wolters Kluwer, Madrid, 2014, págs. 103-136; y del mismo autor, “La libertad de comunicación en Estados Unidos y en Europa”, *op. cit.*, pág. 298; BRAGE CAMAZANO, Joaquín: “Aproximación a una teoría general de los derechos fundamentales en el Convenio Europeo de Derechos Humanos”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 74, 2005, págs. 111-137; y del mismo autor, “Algunos aspectos de teoría general constitucional sobre los derechos fundamentales en EE UU”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 123, Madrid, 2004, págs. 271-290; HÄBERLE, Peter: *La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales en la Ley fundamental de Bonn: una contribución a la concepción institucional de derechos fundamentales y a la teoría de la reserva de la ley*, Dykinson, Madrid, 2003; entre otros.

<sup>339</sup> Véase *New York Times vs. Sullivan*, 376 U.S. 254 (1964). Véase también BERTONI, Eduardo A.: *Libertad de expresión en el Estado de Derecho: doctrina y jurisprudencia nacional, extranjera e internacional*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2007, pág. 139; y del mismo autor “New York Times vs. Sullivan y la malicia real de la doctrina”, en vv. AA.: *Libertad de prensa y derecho penal*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 1997, págs. 121-150.

<sup>340</sup> Véase *Associated Press vs. Walker*, 389 U.S. 28 (1967).

<sup>341</sup> Véase en este sentido, *Rosenbloom vs. Metromedia*, 403 U.S. 29 (1971). En sentido contrario, *Gertz vs. Robert Welch Inc.* 418 U.S. 323 (1974).

Un cauce muy utilizado por los jueces es acudir a la ponderación y al uso del *test* de proporcionalidad. Existe una consolidada línea doctrinal en este sentido, que señala que cuando ocurre una colisión de derechos, se recomienda seguir los siguientes criterios: en primer lugar, intentar compatibilizar ambos derechos atendiendo a las circunstancias concretas; en segundo lugar, evitar afectar el núcleo esencial de los derechos en conflicto; y en tercer lugar, dar proporcionalidad entre los derechos que se limitan y el bien jurídico protegido<sup>342</sup>. Estos parámetros permiten al juez que valora el conflicto realizar un análisis lo más ajustado a la realidad y las condiciones del contexto en el que se originó.

La jurisprudencia del TEDH ha enfatizado en que las expresiones deben ser acogidas aun cuando sean discrepantes. Insistiendo, al mismo tiempo, en que se deben salvaguardar también otros valores como son el pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, necesarios para la existencia de una sociedad democrática<sup>343</sup>. La relevancia del trabajo realizado por el tribunal de Estrasburgo se apoya inexorablemente en tres elementos básicos, el contenido del Convenio Europeo de Derechos Humanos, la democracia y los derechos fundamentales<sup>344</sup>. La doctrina del TEDH ha sido asumida por los tribunales europeos, por lo que la gran mayoría de las controversias sobre libertad de expresión en campaña electoral suelen resolverse en los tribunales nacionales<sup>345</sup>.

Por su parte, el CIDH ha construido tempranamente consistentes líneas doctrinales que también dan luz al tratamiento de la libertad de expresión durante el proceso electoral<sup>346</sup>. Por ejemplo, se ha afirmado tajantemente que “en los contextos

---

<sup>342</sup> Sobre el criterio de proporcionalidad véase la clásica obra de ALEXY, Robert: *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993. Véase también, VILLASEÑOR GOYZUETA, Claudia A.: *Proporcionalidad y Límites de los Derechos Fundamentales. Teoría General y su reflejo en la Jurisprudencia Mexicana*, Porrúa, México, 2011, págs. 132-147; BERNAL PULIDO, Carlos: *Principio de Proporcionalidad y los Derechos Fundamentales: el principio de proporcionalidad como criterio para determinar el contenido de los derechos fundamentales vinculante para el legislador*, CEPC, Madrid, 2007; SÁNCHEZ GIL, Rubén: *El principio de proporcionalidad*, IJ-UNAM, México, 2007; GONZÁLEZ BEILFUSS, Markus: *El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2003; RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José M.: “La ponderación entre derechos públicos”, en VELASCO CABALLERO, Francisco: *La Declaración Universal de los Derechos Humanos. En su 50 Aniversario*, Bosch, Barcelona, 1988, págs. 623-631; entre otros.

<sup>343</sup> STEDH B.H., M.H., y G.H. contra Austria, de 12 de octubre de 1989; *Otto E. F. A. Remer* contra Alemania, de 24 de junio de 1996; *Garaudy* contra Francia, de 24 de junio de 2003; entre otras.

<sup>344</sup> En el mismo sentido, GARCÍA ROCA, Javier: “Del compromiso internacional...”, *op. cit.*, págs. 825-853.

<sup>345</sup> Sin embargo, véase algunos casos en STEDH *Fuentes Bobo* contra España, de 29 de febrero de 2000; *De Haes y Gijssels* contra Bélgica, de 24 de febrero de 1997; *Castells* contra España, de 23 de abril de 1992; *Handyside* contra Reino Unido, de 7 de diciembre de 1976.

<sup>346</sup> Así lo señala en la SCIDH *Usón Ramírez* contra Venezuela, de 20 de noviembre de 2009. En esta sentencia se argumenta que deben valorarse tres aspectos antes de aplicar una sanción por exceso en el ejercicio de la libertad de expresión: a) el grado de afectación, esto es grave, intermedia o moderada; b) la importancia en la satisfacción del bien contrario; c) si la satisfacción del bien jurídico protegido justifica la limitación. Para profundizar véase BUSTOS GISBERT, Rafael: *Pluralismo constitucional...*, *op. cit.*, págs. 191-192.

electorales, la libertad de expresión se liga directamente a los derechos políticos y a su ejercicio, y ambos tipos de derechos se fortalecen recíprocamente. El sano debate democrático exige que exista el mayor nivel de circulación de ideas (...) Es necesario que todos puedan cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, disentir y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones, para que los electores puedan formar su criterio y para votar”<sup>347</sup>. La especial protección que otorga la CADH al discurso sobre candidatos, partidos políticos y funcionarios públicos adquiere una connotación de marcada libertad durante las elecciones.

Por otra parte, con cierta regularidad, algunos tribunales que resuelven cuestiones electorales se ven rebasados por una importante cantidad de impugnaciones que va aumentando progresivamente, con el transcurso del tiempo. El activismo que subyace a las ingentes cantidades de recursos electorales, se explica, en cierta medida, por la posibilidad de impugnar todas las actuaciones de los procesos electorales. Ello ha generado una saturación en la jurisdicción electoral y una notable merma en la calidad de las resoluciones. Por ejemplo, en algunas democracias como la mexicana se permite solicitar con cierta facilidad la nulidad de una elección, por lo que es frecuente que se interpongan cientos de recursos intentando anular los comicios<sup>348</sup>.

Al respecto Torres Muro, nos recuerda, que “ir a una Corte de Justicia con la pretensión de que se resuelvan todos los aspectos de un problema social, como el de las posibles irregularidades de una elección presidencial, es exigirle demasiado a aquélla”. Aunque en países como México, con todo lo cuestionable que esto pueda resultar, sí se han anulado ciertas elecciones, no obstante, nunca se ha llegado a tal punto en una presidencial<sup>349</sup>. Pero el propio autor reconoce la idea de que “los tribunales no pretenden resolver en términos absolutos la controversia, porque

---

<sup>347</sup> Informe Anual de la Comisión IDH 2009, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Capítulo II, 30 de diciembre de 2009, párrafo 220.

<sup>348</sup> En este sentido, art. 41, base VI, párrafo tercero de la CPEUM, (párrafo con incisos adicionado DOF 10-02-2014), “la ley establecerá el sistema de nulidades las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos: a) se exceda el gasto de campaña en cinco por ciento del monto total autorizado; se compre cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley; c) se reciban o utilicen recursos de procedencia lícita o recursos públicos en las campañas”.

<sup>349</sup> La doctrina sobre nulidad de la elección arranca con la SUP-JRC-487/2000, con aplicación de la emblemática “nulidad abstracta de la elección”. Véase Tesis 13/2000, “Nulidad de sufragios recibidos en una casilla la irregularidad en el que se sustente y siempre debe ser determinante para el resultado de la votación, aun cuando en la hipótesis respectiva, tal elemento no se mencione expresamente (Legislación del Estado de México y similares”, *Justicia Electoral* (Revista del TEPJF), Suplemento 4, Año 2001, págs. 21-22.



sencillamente es imposible, a lo sumo pretenden dirimirlos en términos jurídicos”, y esto debemos tenerlo muy presente en el campo de la justicia electoral<sup>350</sup>.

En suma, no existe una “única respuesta correcta” en la ponderación de derechos fundamentales<sup>351</sup>. La libertad de expresión atenderá en todo caso a los límites existentes, al contenido de los derechos en conflicto, a los valores democráticos y a la libre apreciación del juez constitucional, quien analizará y decidirá en función del caso concreto.

---

<sup>350</sup> TORRES MURO, Ignacio: “La supuesta financiación ilegal, en las presidenciales mexicanas de 2012, ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”; en MOLINA PIÑEIRO, Luis; OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO, José F. y CASTAÑEDA RIVAS (coord.): *Monitor democrático 2013. Las elecciones presidenciales 2012: normalidad democrática electoral por legalización judicial: ¿nacionalización o federalización de las competencias electorales en México?*, Instituto Electoral del Estado de México-UNAM-COPUEX, México, vol. III, 2013, pág. 1188.

<sup>351</sup> Al respecto Dworkin sostiene que “el juicio que emita cualquier juez respecto de los derechos de las partes puede ser erróneo en los casos difíciles, y –en última instancia- la objeción puede intentar capitalizar ese hecho. Podría conceder, argumento, que la técnica de Hércules es apropiada para Hércules, alguien que por hipótesis tiene gran penetración moral, pero negaría que la misma técnica fuese apropiada para los jueces en general, que no tiene. Sin embargo, al evaluar esta distinción hemos de tener cuidado al examinar las alternativas”. DWORKIN, Ronald: *Los derechos en serio*, Ariel, Barcelona, 2002, pág. 207.

## **Apartado II**



## **Capítulo 2**

### **1. Modelos de comunicación política en la campaña electoral**

En el primer capítulo señalamos que aunque existe un amplio debate sobre el alcance y la interpretación del derecho de la libertad de expresión, para efectos de esta tesis, partimos de la doctrina que sostiene la existencia de una libertad de expresión genérica y amplia. En el mismo sentido, afirmamos que de la extensa gama de formas de expresión que existen, para el estudio de las expresiones utilizadas durante un proceso electoral, resulta conveniente analizarlas a la luz de la libertad de expresión política. Por lo tanto, identificamos como núcleo esencial de nuestro derecho la información o datos exclusivamente políticos.

Recuérdese también, que hemos señalado algunos de los elementos intrínsecos más destacados de la libertad de expresión política (los derechos a comunicar, recibir y de acceso a los medios de comunicación), mismos que en su conjunto componen un proceso de comunicación política integral. También hemos enfatizado en la importancia que tienen las garantías de opinión pública y pluralismo en el genuino ejercicio de la libertad de expresión. De igual forma, mencionamos el importante papel que la libertad de expresión desempeña en la toma de decisiones del ciudadano en un sistema democrático.

Hemos subrayado que la función comunicativa condiciona la propia subsistencia de la libertad de expresión. La misma exige la presencia de un emisor que envíe un mensaje político a un receptor, este último deberá procesar la información y podrá replicar, rectificar o deliberar con el emisor sobre el contenido del mensaje. A nuestro juicio, la libertad de expresión es una, por lo que no es posible hablar de derechos autónomos

que deriven de este derecho<sup>352</sup>. No obstante, reconocemos la gran variedad terminológica en la que algunos ordenamientos legales han fragmentado a la libertad de expresión. Ello se ha llevado al extremo de identificar nuevos derechos con autonomía propia, tendencia que a nuestro parecer, muy probablemente termine por difuminar su eficacia y real garantía.

La proliferación de conceptos sobre los tipos de libertad de expresión (banda ancha, de acceso, de antena, Internet, etc.) con frecuencia propician ignorar al destinatario de la información<sup>353</sup>. Por ello reafirmamos que la libertad de expresión entraña un proceso comunicativo, integral y cíclico, que consiste en emitir un mensaje a un sujeto o a un grupo de destinatarios, para posteriormente recibir de estos cierta retroalimentación y así tomar un criterio (opinión pública) o una decisión (voto). De lo contrario, sustraer aisladamente algún derecho de expresión nos llevaría a obtener una visión reduccionista porque desdeñaríamos otras perspectivas relevantes.

De igual forma afirmamos que los titulares directos de la libertad de expresión política son los ciudadanos, los partidos políticos y los candidatos; y los titulares indirectos son los medios de comunicación. Partiendo de estas premisas en el presente capítulo nos enfocáremos en los modelos que regulan la comunicación política electoral y haremos especial énfasis en la propaganda.

## **2. La propaganda como instrumento de la comunicación política**

La política en general ha utilizado intensamente las distintas formas de comunicación para dar a conocer sus plataformas, programas electorales, proyectos de gobierno, gestiones y las diversas actividades realizadas. Incluso para legitimar las acciones o la toma de decisiones, algunos políticos recurren a los diferentes canales de comunicación para reforzar o consolidar sus políticas públicas. Una de las formas más comunes de evaluar su trabajo es mediante encuestas y sondeos de opinión pública<sup>354</sup>.

---

<sup>352</sup> En el mismo sentido, véase SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, Juan J.: “Libertad de expresión y derecho a la información”, *op. cit.*, pág. 198; SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago, *La libertad de expresión*, *op. cit.*, págs. 109-126; CARRERAS I SERRA, Francesc de: “La libertad de expresión...”, *op. cit.*, pág. 15; FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso y GARCÍA SANZ, Rosa M.: “Artículo 20. Libertad de expresión...”, *op. cit.*, págs. 505-554; y TERRÓN MONTERO, Javier: “La libertad de expresión y la Constitución”, *op. cit.*, págs. 201-232; entre otros.

<sup>353</sup> En este sentido, FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso: y GARCÍA SANZ, Rosa M.: “Artículo 20. Libertad de expresión...”, *op. cit.*, pág. 518.

<sup>354</sup> En este sentido, Vega García haciendo referencia a Habermas afirmaba “según la concepción liberal burguesa, la representación sólo es explicable desde la publicidad, como categoría inescindible de aquélla”. VEGA GARCÍA, Pedro de: “La función legitimadora del Parlamento”, en PAU I VALL, F. (coord.): *Parlamento y Opinión Pública*, Tecnos -Asociación Española de Letrados de Parlamentos AELPA, Madrid, 1995, pág. 231.

Todas estas acciones explican de alguna manera que exista una tendencia a señalar que todo cabe en la comunicación política, es decir, la publicidad institucional, la propaganda, el marketing político, las políticas públicas, entre otras<sup>355</sup>.

La comunicación política se manifiesta, en términos generales, como un sistema de interacción entre el emisor y el receptor que consiste en la transmisión de información política<sup>356</sup>. No obstante, no existe un concepto doctrinal unívoco, por lo que nos acogemos a la definición que nos lega Canel. La autora subraya que comunicación política “es la actividad de determinadas personas e instituciones (políticos, comunicadores, periodistas y ciudadanos), en las que, como resultado de la interacción, se produce un intercambio de mensajes con los que se articula la toma de decisiones políticas así como la aplicación de éstas en la comunidad”<sup>357</sup>.

Existen diferentes tipos de comunicación política en atención al tipo de sujetos involucrados, de los temas a tratar, de los diversos escenarios, las disposiciones normativas que la regulen y de las diferentes estructuras en que se organicen<sup>358</sup>. Podemos encontrar múltiples y complejas formas de comunicar la información política, en nuestro caso, analizaremos por lo menos tres tipos<sup>359</sup>.

La primera es la comunicación de territorios, que tiene que ver con la comunicación política que se desarrolla a nivel local, regional, nacional o internacional. Los territorios de la comunicación pueden ser grupos de presión, sindicatos, empresas, movimientos sociales, etcétera.

---

<sup>355</sup> Al respecto, véase SANTOLAYA MACHETTI, Pablo: *Procedimiento y Garantías Electorales*, op. cit., págs. 126-130.

<sup>356</sup> Algunos autores señalan que la comunicación política en materia electoral tiene un amplio alcance. Por ejemplo, Monzón afirma que se incluyen “los procesos, campañas y comportamientos electorales, el análisis de la propaganda política, las relaciones entre gobernantes y gobernados y entre el poder y los medios de comunicación, las distintas formas de expresión (...), los estudios sobre cultura y socialización política, el tema de la conducta y las actitudes políticas y el estudio de los partidos políticos como eslabones intermedios entre el sistema político y los ciudadanos”. MONZÓN ARRIVAS, Cándido: *Opinión pública...*, op. cit., pág. 47

<sup>357</sup> CANEL, María J: *Comunicación política. Una guía para su estudio y práctica*, Tecnos, Madrid, 2006, pág. 27.

<sup>358</sup> En este sentido, véase MAZZOLENI, Gianpietro: *La comunicación política*, op. cit.; PÉREZ GARCÍA, David: *Técnicas de Comunicación Política...*, op. cit.; GERSTLÉ, Jacques: *La comunicación política*, LOM Ediciones, Chile, 2005; FLEUR, Melvin L. de, y BALL-ROKEACH, Sandra J.: *Teorías de la comunicación...*, op. cit.; LÓPEZ EIRE, Antonio, y DE SANTIAGO GUERVÓS, Javier: *Retórica y comunicación política*, Cátedra, Madrid, 2000; MUÑOZ ALONSO, Alejandro y ROSPIR, Juan I. (dirs.): *Comunicación política*, Universitas, Madrid, 1996; y DEUTSCH, Karl W.: *The Nerves of Government: models of political communication and control*, The Free Press of Glencoe, United States of America, 1963.

<sup>359</sup> CANEL, María J: *Comunicación política...*, op. cit., págs. 30-32; y GERSTLÉ, Jacques: “La propaganda política. Algunas enseñanzas de la experiencia norteamericana”, en FERRY Jean-Marc y WOLTON Dominique, y otros: *El nuevo espacio público*, Gedisa, Barcelona, 1995, pág. 229.

La segunda es la denominada comunicación de las arenas, que está constituida por diversas fórmulas, marcos, reglas, dispositivos o estrategias que se utilizan para definir las actuaciones y acercamientos públicos de los actores políticos. Por ejemplo, debates, entrevistas, ruedas de prensa, discursos, etc.

Por último tenemos el eje de acción/recepción de la comunicación política, que se da a través de una acción teológica en el que se trazan los objetivos a cumplir. Asimismo, se desarrolla una acción axiológica que se centra en la determinación de las normas y criterios de actuación. Se acompaña de una acción afectiva que apela al estímulo de los sentimientos del receptor. Y por último, se fijan estrategias basadas en acciones rutinarias, es decir, labores habituales e irracionales como puede ser, ver la televisión o apreciar una valla publicitaria.

Dentro de esta categoría genérica de comunicación política existen otras clasificaciones que se generan en el ámbito electoral. Por ejemplo, en España se utiliza una clasificación tripartita: a) relaciones públicas informativas con los medios de comunicación; b) propaganda, y c) comunicación *people to people*.

Las relaciones públicas informativas con los medios de comunicación se desarrollan a partir del intercambio permanente de datos políticos. Los vínculos que se establecen entre los actores políticos y la prensa en general permiten la natural fluidez de la información política, por ejemplo, a través de ruedas de prensa, entrevistas, reportajes, entre otros<sup>360</sup>.

Por lo que hace a la propaganda, podemos señalar que es la herramienta de comunicación política-electoral utilizada normalmente durante el preciso momento del proceso electoral. Los actos de propaganda pueden ser tanto territoriales o de arena, y pueden invariablemente adoptar distintos tipos de ejes de comunicación emisor/receptor<sup>361</sup>. Las acciones territoriales más utilizadas son mítines, perifoneo, vallas publicitarias, pendones, carteles, entre otros<sup>362</sup>. Mientras que las acciones de arena se centran en la difusión de *spots*, entrevistas y debates en los medios de comunicación como la radio, televisión y prensa escrita. Aunque en nuestros días, los

---

<sup>360</sup> Para mayor abundamiento, véase LÓPEZ EIRE, Antonio, y DE SANTIAGO GUERVÓS, Javier: *Retórica y comunicación política*, op. cit., pág. 121; MAZZOLENI, Gianpietro: *La comunicación política*, op. cit., págs. 17-50; LAKOFF, George: *No pienses en un elefante. Lenguaje y debate político*, Editorial Complutense Madrid, 2007, pág. 25; entre otros.

<sup>361</sup> Sobre la propaganda, véase SARTORI, Giovanni: *Elementos de teoría política*, op. cit., págs. 159-163.

<sup>362</sup> En estés sentido, véase MAAREK, Philipper J.: *Marketing político y comunicación...*, op. cit., págs. 248-250; y GERSTLÉ, Jacques: *La comunicación política*, op. cit., págs. 43-82, entre otros.

dispositivos electrónicos permiten otro tipo de propaganda que se da a través de mensajes de texto, chats, redes sociales, correo electrónico, etcétera<sup>363</sup>.

Finalmente, la comunicación *people to people* también denominada comunicación “cara a cara”. Se basa en el uso de miembros organizados del partido que se lanzan a las calles para solicitar el voto de manera personalizada. Suelen acudir al domicilio del ciudadano o bien, pueden convocar alguna reunión de personas en la que intentarán persuadirlas para que apoyen con su voto a la oferta política que representan.

En esta tesis hemos decidido analizar en concreto la propaganda electoral que se difunde en la radio y la televisión principalmente, aunque esporádicamente hagamos algunas notas menores en relación a la propaganda difundida en las vallas publicitarias, diarios y revistas. Hemos decidido estudiar la propaganda en radio y televisión porque son los medios más accesibles para la mayoría de los ciudadanos en las democracias occidentales. Además en la práctica es precisamente este tipo de propaganda la que ha condensado un importante número de problemas relacionados con la libertad de expresión política durante la campaña.

De la propaganda electoral que se difunde en radio y televisión nos hemos alejado del análisis de los debates electorales, porque a pesar de ser un tema por demás interesante y complejo, consideramos que no es este el espacio oportuno para desarrollar la extensa problemática que los envuelve.

Volviendo al tema de la propaganda electoral, debemos dejar claro que partimos de un concepto de propaganda sobre el que no hay unanimidad. Existen términos que por su proximidad conceptual pueden ser confundidos o utilizados indiscriminadamente como sinónimos de propaganda como lo es la publicidad. Para diferenciarlos es necesario recurrir a algunos principios y categorías doctrinales con el objetivo de apreciar los elementos esenciales que nos permitan su distinción<sup>364</sup>.

---

<sup>363</sup> En el mismo sentido, véase MARTÍNEZ I COMA, Ferran: *¿Por qué importan las campañas electorales?*, op. cit., pág. 84; CALVO-GONZÁLEZ, José: “Internet comicial (sobre acuerdos e instrucciones de la Junta Electoral Central española)”, *Vniversitas*, núm. 115, 2008, págs. 179-191; DAHLGREN, Peter: “El espacio público y los medios. ¿Una nueva era?” en VEYRAT-MASSON, Isabel y DAYAN Daniel (comps.): *Espacios públicos en imágenes*, Gedisa, Barcelona, 1997, pág. 246.

<sup>364</sup> En este sentido, la diferencia entre ambos conceptos se pone en la mesa de análisis, tal como lo destaca Rosado Iglesias, “parece que el legislador español no ha utilizado casualmente ambos términos. Tal decisión responde, creemos, a un objetivo claro, que servirá de fundamentación para todo el régimen de publicidad y propaganda electoral. Dado que asume el carácter económico de toda actividad publicitaria utiliza dicho término cuando precisamente su intención es de prohibición, y califica, consecuentemente, de “propaganda” aquella actividad cuyo objetivo último resulta compartido con la publicitaria, e independientemente ahora del régimen de obligaciones establecidas para la radio y la



Iniciemos por acercarnos al concepto de publicidad. Al respecto, algunos autores como Bernays han entendido que la publicidad “es cualquier espacio pagado disponible como vehículo de un mensaje”<sup>365</sup>. Otros autores como Ortega se han referido a la publicidad como “el proceso de comunicación de carácter impersonal controlado a través de los medios de comunicación que tiene como objetivo dar a conocer un producto, idea, servicio o institución de tal forma que pueda influir en su compra o aceptación”<sup>366</sup>. En ambas definiciones se destaca el carácter comercial y de consumo que rodea a la publicidad. A nuestro entender, la publicidad es un instrumento de la mercadotecnia al servicio de las estrategias comerciales de las empresas<sup>367</sup>. Un ejemplo típico de publicidad son los anuncios de televisión.

Por lo que hace a la propaganda, es necesario advertir, que es definida jurídicamente por diversas normas que regulan su acceso y funcionamiento, especialmente por los derechos relacionados con la libre discusión de las ideas a través de un proceso de comunicación pública<sup>368</sup>. La propaganda puede ser estudiada desde por lo menos dos perspectivas. Por una parte, se considera que sirve como contrapeso al poder, está indisolublemente ligada al pluralismo político, contribuye a la generación de la opinión pública y es un eje de la democracia liberal. Además no se constriñe únicamente al

---

televisión públicas, pero carente de elemento económico de reciprocidad inmanente al concepto de contratación publicitaria”. ROSADO IGLESIAS, Gema: *La Televisión Pública...*, op. cit., págs. 271-272.

<sup>365</sup> BERNAYS, Edward L.: *Cristalizando la Opinión Pública*, Editorial Gestión, Barcelona, 2000, pág. 119. Para mayor abundamiento, véase PINEDA CACHERO, Antonio: *Elementos para una teoría comunicacional de la propaganda*, Alfar, Sevilla, 2006, págs. 196-220; RODRÍGUEZ CENTENO, Juan C.: “Comunicación en tiempos de guerra. Aproximación teórica a los mensajes y los medios: ideología y simbología/propaganda y publicidad”, *Comunicación. Revista Internacional de Comunicación Audiovisual, Publicidad y Estudios Culturales*, núm. 1, 2002, págs. 117-129; y SOLAR SÁNCHEZ, Margarita: *Campañas electorales y democracia en España*, Universitat Jaume I, Castellón, 2001, págs. 74-76; entre otros.

<sup>366</sup> ORTEGA, Enrique: *La comunicación publicitaria*, Pirámide, Madrid, 1997, pág. 22. En el mismo sentido, HERREROS ARCONADA, Mario: *Teoría técnica de la propaganda...*, op. cit., págs. 64-65; y VILLAYERDE MENÉNDEZ, Ignacio: *Los derechos del público*, op. cit., pág. 21. No obstante, Villaverde añade un matiz significativo en relación a lo público, al afirmar que la “publicidad entendida como ese espacio donde se hacen manifiestas las cosas, de lo accesible al conocimiento de cualquiera, y donde por principio se debe hacer manifiesto todo lo perteneciente a la «cosa pública», a la colectividad, porque se presume que puede interesar a todos”.

<sup>367</sup> En el mismo sentido, pero en diferentes términos GONZÁLEZ MARTÍNEZ, Juan A.: *Teoría general de la publicidad*, Fondo de Cultura Económica, México D.F. y Madrid, 1996, pág. 8; WELLS William, BURNETT John y MORIARTY Sandra, *Publicidad. Principios y prácticas*, Prentice-Hall Hispanoamericana, S.A, Estado de México, 1996, pág. 12; QUALTER, Terence H.: *Historia de la propaganda*, Eudema, Madrid, 1994, págs. 192-195; DOMENACH, Jean-Marie: *La propaganda política*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1996; MUSITU Gonzalo y CASTILLO Rafael: *Publicidad y Propaganda*, NAU llibres, Valencia, 1982, pág. 21; entre otros.

<sup>368</sup> Véase por ejemplo, en España la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, el art. 2 señala que “se entenderá por publicidad toda forma de comunicación realizada por una persona física o jurídica, pública o privada, en el ejercicio de una actividad comercial, industrial, artesanal o profesional, con el fin de promover de forma directa o indirecta la contratación de bienes muebles o inmuebles, servicios, derechos y obligaciones”.

tiempo electoral sino que también informa e incentiva la participación ciudadana de forma permanente<sup>369</sup>.

Por otra parte, se ha llegado a sostener que la propaganda es un instrumento de dominio y adoctrinamiento que sirve a las élites, al poder y al mercado, en perjuicio de la autonomía y el disenso ciudadano<sup>370</sup>. Esta última perspectiva cobró gran fuerza durante la segunda guerra mundial, provocando que se comenzaran a estudiar los mensajes políticos distribuidos entre la población como disciplina coadyuvante para el establecimiento de los sistemas políticos<sup>371</sup>.

Desde una etapa temprana, Lippmann señalaba que la propaganda “consiste en que un grupo de hombres, capaces de evitar que la gente conozca los hechos de manera directa, manipularan las noticias relacionadas con ellos para adaptarlas a sus propósitos”<sup>372</sup>. Dicha afirmación, en cierta medida, hace referencia al deslustrado concepto de propaganda en el que se han apiñado importantes intentos de adoctrinamiento a lo largo de la historia. Algunos actos como los ocurridos durante las guerras mundiales a través de bombardeo masivo de propaganda, o las distintas modalidades de incidencia religiosa a través de la comunicación propagandística, han empujado al término propaganda a la impopularidad, y en cierta medida, al desuso<sup>373</sup>.

---

<sup>369</sup> Diversos autores comenzaron a detectar una conexión entre la libre circulación de ideas y el ejercicio de la soberanía –voto- dejando así un fértil campo de investigación a politólogos, sociólogos y juristas. Véase, GARDINI, Giovanni: *La disciplina delle campagne elettorali*, Cedam, Padova, 1996, pág. 228.

<sup>370</sup> En este sentido, MARX, Karl: *La lucha de clases en Francia: (1848 a 1850)*, Ediciones en lenguas Extranjeras, Beijing, 1980; y del mismo autor, *Manifiesto comunista*, Editorial Sol 90, España, 2009, págs. 87-89; SHUMPETER, Joseph A.: *Capitalismo, socialismo y democracia*, op. cit., págs. 337 y ss.; entre otros.

<sup>371</sup> En semejantes términos, Fleur y Ball-Rokeach señalan que “a medida que cada país se vio políticamente comprometido con la guerra, surgió la necesidad crítica y urgente de forjar lazos más fuertes entre el individuo y la sociedad. Se hizo esencial movilizar sentimientos y lealtades, introducir en los ciudadanos un odio y miedo al enemigo, mantener su moral a pesar de las privaciones y capturar sus energías en una contribución efectiva con su nación. La propaganda fue el medio para lograr estos objetivos urgentes”. FLEUR, Melvin L. de, y BALL-ROKEACH, Sandra J.: *Teorías de la comunicación...*, op. cit., pág. 213. En el mismo sentido, Monzón destaca que “las potencias democráticas durante la Segunda Guerra Mundial volverán a derrotar, tanto militarmente como en el campo de la información, a los países del Eje, utilizando todos el gran medio de la radio. Los modos de hacer propaganda serán distintos, (...) los aliados se inclinará por la llamada propaganda «blanca» (basada en hechos comprobados y comprobables), mientras que los alemanes se orientarán por la propaganda «mecanicista» que tan buenos resultados les había proporcionado en la construcción del Tercer Reich. Estos tipos de propaganda tuvieron sus aciertos y sus fracasos, especialmente en el refuerzo de ciertas actitudes, pero donde parece que el éxito fue mayor fue en el uso de la propaganda «negra» en el campo aliado. Los aliados crearon numerosas emisoras, fingiendo ser almenas o italianas, que ofrecían información aparentemente favorable a las fuerzas del Eje”. MONZÓN ARRIVAS, Cándido: *Opinión pública...*, op. cit., pág. 182.

<sup>372</sup> LIPPMANN, Walter: *La opinión pública*, op. cit., pág. 51.

<sup>373</sup> Para autores como Sartori la persuasión en los Estados aumenta con la presencia de “alta intensidad y conflictividad ideológica”, la propaganda desmesurada es el comportamiento típico en “los países caracterizados por el pragmatismo político, mientras que se hace preeminente, deliberada y casi sin

Más aún, se suele decir, que a la propaganda se le permite un margen de engaño inconmensurable mayor que el permitido a la publicidad, al afirmarse por ejemplo, que al agente publicitario se le somete a una regulación rigurosa que no admite falsedad en la información que se le da al consumidor, mientras que en principio existen pocos o nulos mecanismos para controlar la calidad del contenido propagandístico<sup>374</sup>.

No obstante, la publicidad y la propaganda comparten el intento de influir en favor del interés del emisor del mensaje, pero esta motivación suele responder a distintos objetivos. Lo relevante es tratar de entender ¿qué fin se persigue?, es decir, si tiene una finalidad política se puede afirmar que estamos ante la propaganda, y si tiene un fin comercial será publicidad<sup>375</sup>. Por lo tanto, la propaganda y la publicidad se distinguen por los objetivos perseguidos: el primer caso pretende incidir en comportamientos sociales y crear consenso; y la segunda tiene como finalidad difundir un determinado producto en un grupo de consumidores. En otras palabras, a pesar de valerse de medios de diseño y difusión semejantes, ambas categorías de expresión se mueven en marcos diferenciados. Consecuentemente, los efectos del mensaje serán distintos y las implicaciones económicas y sociales también<sup>376</sup>.

Sin embargo, conviene tener presente que el lenguaje político inmerso en la propaganda requiere diversos instrumentos de análisis y el apoyo de otras áreas del conocimiento. Adicionalmente es recomendable poner especial atención al comportamiento electoral, que tiene como objeto de estudio, un fragmentado

---

frenos interiorizados en los países caracterizados por la guerra ideológica, y ello porque una fe ideológica no sólo requiere, sino que legitima una propaganda de fe". La regla general es que el adoctrinamiento propagandístico no distingue entre lo político y lo religioso, provocando un incremento de la ideologización, elemento que está muy lejos de las estrategias políticas asumibles en democracia. SARTORI, Giovanni: *Elementos de teoría política*, op. cit., pág. 191.

<sup>374</sup> En este sentido, Guichot señala que existen "límites a la actividad publicitaria basados en la veracidad y 'reconocibilidad' del mensaje publicitario (...) Así, son formas prohibidas: a) la publicidad engañosa, arts. 5, 7 y 20 a 27 de la Ley 3/1999, de 10 de enero, de Competencia Desleal (LCD); b) la publicidad encubierta (art. 26 LCD); c) la publicidad subliminal, art. 4 de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad (LGP) y arts. 2.33 y 18.2 de la Ley 7/2010, de 21 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, para la radio y la televisión (LGCA); y d) la publicidad comparativa art. 10 y 20 de la LCD". GUICHOT, Emilio (coord.): *Derecho a comunicar*, op. cit., págs. 75-76.

<sup>375</sup> Para mayor abundamiento, véase entre otros, PINEDA CACHERO, Antonio: *Elementos para una teoría...*, op. cit., págs. 87-97 y 133-135; BASSAT, Luis: *El libro rojo de la publicidad*, Random House Mondadori, Barcelona, 2004, págs. 33-44; GARRIDO Rafael: "¿Las Marcas diferencian?", *Investigación y Marketing*, núm. 76, septiembre, 2002, págs. 9-13; REYÁBAL, María V.: *Propaganda y manipulación*, Acento, Madrid, 1999, pág. 73; HERREROS ARCONDA, Mario: *Teoría técnica de la propaganda electoral (formas publicitarias)*, Promociones y Publicaciones Universitaria S.A., Barcelona, 1989, págs. 87-92.

<sup>376</sup> En este sentido, Martínez i Coma señala que "la campaña produce dos tipos de efectos: de refuerzo (activación) y persuasión (conversión), este último entendido como un cambio de preferencias de último momento". MARTÍNEZ I COMA, Ferran: *¿Por qué importan las campañas electorales?*, op. cit., pág. 40. El autor se apoya ampliamente en los estudios de LAZARSFELD, Paul F., BERELSON, Bernard, y GAUDET, Hazel: *The People's Choice*, Columbia University Press, New York, 1968.

electorado que aglutina multiplicidad de gustos y preferencias<sup>377</sup>. De este modo, al estudiar la propaganda desde una perspectiva más amplia lograremos dimensionar en su justa proporción el fenómeno que representa en materia electoral.

La propaganda no se puede estudiar como un instrumento aislado. Autores como Pegoraro nos indican que debemos de considerar no sólo a las ciencias jurídicas sino también a otras ciencias que auxilian a su entendimiento, como son la lingüística, la historia<sup>378</sup>, la ciencia política<sup>379</sup>, la sociología<sup>380</sup>, la psicología<sup>381</sup>, entre otras<sup>382</sup>. Bajo

---

<sup>377</sup> Al respecto, véase un resumen de las principales escuelas sobre comportamiento electoral en MARTÍNEZ I COMA, Ferran: *¿Por qué importan las campañas electorales?*, op. cit., págs. 22-34. Martínez I Coma explica el papel que juegan las campañas electorales según las diferentes escuelas del comportamiento electoral. La primera, denominada de la sociología política o Escuela de Columbia (el estudio clave fue *The people's Choice* de Lazarsfeld, Berelson y Gaudet) que se enfocó en el estudio de la propaganda y la persuasión a través del uso de técnicas de encuestas para dar a conocer los cambios en el nivel individual. La segunda, la psicología política o Escuela de Michigan (el trabajo capital fue el *The American Voter* -1960- Converse, Miller y Storkes) que fue estructurada en base a una tipología de las potenciales influencias del voto, centro sus estudios en base a cinco posiciones básicas: a) sostenía que los electores sienten una vinculación general con un partido determinado y esta vinculación se hereda de la familia, b) la función de la identificación partidista es la de permitir al electo mensajes con la información política y que decida la dirección de su voto, c) sostiene que la identificación partidista se sostiene a medida que pasa el tiempo, d) denominada "tendencia al hogar": se refiere lo votante que han sido influidos a corto plazo por la campaña electoral para votar por un partido distinto al que se identificaban, normalmente mantiene su distribución de la distribución partidista y vuelven a ella en la siguiente elección, y e) la distribución de la identificación de partido en el electorado provee de una base para calcular el voto normal. La tercera, la economía política o Escuela de Rochester (*Teoría Económica de la Democracia* de A. Downs), argumenta que, dados los costes de la información y la posibilidad infinitesimal de que el voto individual sea decisivo, lo más racional que cabe esperar por parte del votante es la ignorancia. Todas ellas son pesimistas en lo que respecta al efecto de la campaña en la determinación del voto.

<sup>378</sup> Para mayor abundamiento, véase entre otros, BLUMLER, Jay G.: "Tendencias de la comunicación política en las campañas electorales británicas", en MUÑOZ-ALONSO, Alejandro, y ROSPIR, Juan I. (editores): *Democracia mediática y campañas electorales*, Arel, Barcelona, 1999, págs. 111-124; AGUST, Thomas G.: *The Selling of the Empire. British and French Imperialist Propaganda, 1890-1940*, Greenwood Press, Westport, 1985; y KENEZ, Peter: *The Birth of the Propaganda State. Soviet Methods of Mass Mobilization: 1917-1929*, Cambridge University Press, 1958, págs. 19-260.

<sup>379</sup> Para mayor abundamiento, véase BERELSON, Bernard R., LAZARSFELD, Paul F., y MCPHEE, William N.: *Voting. A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*, Midway Reprint edition, United States of America, 1986; LAZARSFELD, Paul F.: *The People's Choice: How the voter makes up his mind in a presidential campaign*, Colombia University Press, New York, 1968; y KATZ, Elihu, y LAZARSFELD, Paul F.: *Personal influence...*, op. cit.

<sup>380</sup> Para mayor abundamiento, véase entre otros, ORTEGA Y GASSET, José: *La rebelión de las masas, El País*, Madrid, 2002; y FLEUR, Melvin L. de, y BALL-ROKEACH, Sandra J.: *Teorías de la comunicación...*, op. cit., págs. 193-378.

<sup>381</sup> Sobre la perspectiva psicológica, NORRIS, Pippa: *Derecha radical: votantes y partidos políticos en el mercado electoral*, Akal, Tres Cantos, 2009; *Electoral engineering: voting rules and political behavior*, Cambridge University Press, New York, 2004; y del mismo autor *Democratic Phoenix: reinventing political activism*, Cambridge University Press, New York, 2002. Véase también NEWMAN W. Russell, MARCUS, George, MACKUEN, Michael, y CRIGLER Ann N. (editores): *The affect effect: dynamics of emotion in political thinking and behavior*, University of Chicago Press, Chicago, 2007, entre otros. No obstante, existen corrientes detractoras que señalan que "el error de ciertas corrientes de psicología social ha

esta línea argumentativa, el tema de la propaganda se nos presenta como un campo de estudio de tipo interdisciplinar.

La realidad es que la propaganda es deudora de diversos marcos científicos de referencia, de sus principios, métodos, teorías y paradigmas. Es por ello, que en el campo del derecho electoral, no carece de razón utilizar el derecho comparado y las ciencias auxiliares para el estudio de la propaganda política. El análisis de la problemática que plantea la propaganda requiere de otras ciencias, sobre todo para encuadrar los fenómenos jurídicos considerados en un determinado momento histórico. Asimismo, debemos tener presente la existencia de complejas formas de expresión, diversos modos de comunicación, distintos lenguajes y nuevos conceptos en una zona espacial y temporal definida.

Es aconsejable, también tener presente otros elementos (sociales, económicos, históricos, tradicionales, culturales, etc.) que inciden en una posible regulación jurídica que afecte a la propaganda, de tal forma, que se pueda obtener una radiografía completa del fenómeno propagandístico de una realidad política determinada. De esta manera podemos entender y explicar los razonamientos, las diferencias y el relativismo con que se presentan estos conflictos jurídicos en la práctica. Por lo tanto, el estudio de la propaganda política da testimonio de esta transversalidad de fenómenos, ciencias y ordenamientos cuyo estudio no debe desconectarse de la realidad.

En la concreta materia electoral cuando se utiliza el concepto propaganda se asocia con frecuencia al término “visibilidad”, que es el conjunto de acciones a través de las

---

estado en que ha considerado la *opinión* pública al mismo nivel que las opiniones y actitudes individuales o grupales”. MONZÓN ARRIVAS, Cándido: *Opinión pública...*, *op. cit.*, pág. 32.

<sup>382</sup> Al respecto Pegoraro señala que se requiere “un test para verificar la posibilidad de una aproximación «mixta» tanto con fines ‘gnoseológicos-especulativos’ como en la perspectiva de las funciones auxiliares de la legislación (ayuda al legislador y auxilio a la interpretación)”. PEGORARO, Lucio: “La propaganda política. Un test para un acercamiento interdisciplinario a una búsqueda de derecho comparado”, *Pensamiento Constitucional*, vol. XIV, núm. 14, 2010, pág. 151. Pegoraro en las siguientes páginas de su estudio (págs. 152-159) destaca la importancia de las ciencias implicadas en el estudio de la propaganda política, “la lingüística implica [el entendimiento] de conceptos generales (...), comporta un análisis de ordenamientos, clasificaciones, familiarización con diferentes lenguajes al del jurista, [etc.] (...) La historia [nos permite] reconstruir los episodios jurídicos [y la relación] con el contexto político, social y económico (...) La ciencia política no tiene como objeto de estudio las normas, sino los fenómenos que las inspiran o los resultados que éstas determinan, [también] nos dice dónde se encuentra y cómo se comporta el poder (...) La sociología permite verificar la adherencia de los esquemas jurídicos (construidos sobre la base de las formaciones normativas y jurisprudencial) a datos empíricamente verificables (...) Mientras que la psicología es útil [para el estudio] del comportamiento electoral, el consumo o la desviación [a través de] la propaganda política”.

cuales los competidores electorales pueden hacer llevar sus mensajes al electorado<sup>383</sup>. Los mensajes políticos pueden ser de todo tipo, por ejemplo, programas electorales, imágenes, símbolos o cualquier otro contenido comunicativo capaz de intervenir, en mayor o menor grado, en la formación de la decisión electoral. La propaganda puede transmitirse a través de la comunicación directa, esto es, de los competidores electorales a los electores, o puede llevarse a cabo a través de terceros (medios de comunicación)<sup>384</sup>.

Dentro de la campaña algunos autores como Mazzoleni identifican dos tipos de propaganda muy puntuales, la primera llamada de “posición” que está dirigida a un electorado, en la que el partido o el candidato se benefician de un sector poblacional que saben suyo, y se apoya en él para afirmar y defender su territorio. La segunda es la propaganda de “conquista” en la que el partido político y los candidatos, a través de medios y técnicas sofisticadas de comunicación, imponen su presencia y sus posiciones<sup>385</sup>. Ambos tipos de propaganda tienen el objetivo de captar o mantener cautivos a los electores.

En un inicio la propaganda apelaba a exaltar la emoción para acaparar la atención del individuo<sup>386</sup>. Ahora para llevar a cabo tanto la propaganda de posición como la de conquista, se acude a los denominados *spin doctors*, que son especialistas que a través de complejas estrategias de persuasión se avocan a reforzar el denominado “voto duro”, y simultáneamente, intentan cautivar a nuevos sectores del electorado<sup>387</sup>.

En este sentido, diversos autores han llamado la atención destacando el efecto disuasorio que la propaganda puede conseguir en la población<sup>388</sup>. De acuerdo con

---

<sup>383</sup> En este sentido, ROSPIR, Juan I.: “La globalización de las campañas electorales”, *op. cit.*, págs. 64-66; y SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar: *La igualdad de oportunidades...*, *op. cit.*, págs. 69-71.

<sup>384</sup> En este sentido, López Guerra señala que “la propaganda difundida en los medios de comunicación (la radio y televisión), constituye una imposición a las audiencias, porque a diferencia de los mítines que son actos de asistencia voluntaria, la propaganda irrumpe «invasivamente» en el hogar del elector sin que obre consentimiento alguno”. LÓPEZ GUERRA, Luis: “Sobre la evolución de las campañas electorales y la decadencia de los partidos de masas”, *Revista Española de Opinión Pública*, núm. 45, 1976, pág. 100.

<sup>385</sup> MAZZOLENI, Gianpietro: *La comunicación política*, *op. cit.*, pág. 150.

<sup>386</sup> LOEWENSTEIN, Karl: *Teoría de la Constitución*, *op. cit.*, pág. 415.

<sup>387</sup> Autores como Mazzoleni prefieren utilizar otros términos para referirse a los asesores políticos con las etiquetas de: *media adviser*, *spin doctors*, *campaign managers*, quienes se dedican a preparar a los candidatos para aparecer en televisión y los dirigen paso a paso por el camino insidioso de la campaña. MAZZOLENI, Gianpietro: *La comunicación política*, *op. cit.*, pág. 166. Para mayor abundamiento, véase MAAREK, Philippe J.: *Marketing Político y Comunicación...*, *op. cit.*; MARTÍN SALGADO, Lourdes: *Marketing político...*, *op. cit.*; SANTIAGO BARNÉS, Jorge: *La imagen del político...*, *op. cit.*, y del mismo autor, *El Candidato ante los medios: Telegenia e imagen política*, Fragua, Madrid, 2007; SANTIAGO, Gustavo y VARELA Analía: *Marketing político electoral para municipios*, La Crujía, Buenos Aires, 2006, entre otros.

<sup>388</sup> Existen diversas teorías sobre los efectos persuasivos de los medios, debido a que tanto la tecnología como la comunicación están en continuo cambio, hay razones para pensar que la influencia de los

Loewenstein “la propaganda ha existido siempre, pero su carácter arrollador llegó cuando los medios de comunicación se apropiaron de ella”<sup>389</sup>. Las nuevas técnicas persuasivas han centrado sus esfuerzos en la propaganda electoral, mismas que se enfocan en inducir al elector a tomar una decisión.

Los intentos de persuasión propagandística más destacados se han manifestado históricamente a través de los regímenes totalitarios (fascismo, nacionalismo, etc.). Dicha capacidad de inducción puede ser utilizada no sólo por el Estado para favorecer al partido en turno, sino también por fuerzas ajenas como son los monopolios u oligopolios empresariales. La capacidad de maniobra puede ser de manera directa a través del acoso propagandístico o mediante mensajes persuasivos diseminados<sup>390</sup>.

Es necesario destacar que las actividades de propaganda, así como cualquier otra actividad promocional normalmente están sujetas, en todo momento (no sólo durante los periodos electorales) a estrictas normas de fiscalización (gasto, ubicación y destino), disposición que por otra parte, es aplicable a cualquier empleo de fondos

---

medios en la sociedad también se transforman. Sin embargo, destacaremos dos teorías ampliamente recurridas: la teoría del impacto directo (también conocida como: teoría de la bala mágica, aguja hipodérmica, de la transmisión en cadena) y teoría de los efectos limitados. La primera, parte de las premisas: estímulo y respuesta, sostenidas por Lasswell, McQuail, Lippmann, entre otros, “basada en mecanismos instintivos y en la creencia de que los medios eran dispositivos poderosos. Se establecía que los estímulos llegaban uniformemente a la atención de los miembros individuales de la masa. Estos estímulos despertaban urgencias interiores, emocionales u otros procesos sobre los cuales el individuo tenía escaso control voluntario. Dada la naturaleza heredada de esos mecanismos, cada persona reaccionaba de manera más o menos uniforme. (...) El resultado era que los miembros de la masa podían ser desviados e influidos por quienes estuvieran en posesión de los medios, especialmente si utilizaban llamadas emocionales”, en FLEUR, Melvin L. de, y BALL-ROKEACH, Sandra J.: *Teorías de la comunicación...*, op. cit., págs. 217-218; LASSWELL, Harold D.: *Propaganda technique in the Word War*, P. Smith, Nueva York, 1927, págs. 220-221; MCQUAIL, Denis: *Introducción a la teoría de la comunicación de masas*, Paidós, Barcelona, 1991, págs. 319-376; y WRIGHT MILLS, Charles R.: *La élite del poder*, 9ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, págs. 278-301, entre otros. La segunda tesis es apoyada por Lazarsfeld, Merton, Berelson y Klappler, entre otros, según la cual los medios nos dice lo que hay que pensar o lo que hay que hacer desde tres paradigmas en competencia: a) el paradigma institucional que sostiene que lo medios nos dicen en qué hay que pensar, b) el paradigma crítico, lo que no hay que pensar o aquello en lo que no hay que pensar, y c) el paradigma tecnológico, cómo pensar o a qué grupo pertenecer. KATZ, Elihu: “La investigación en la comunicación desde Lazarsfeld”, en FERRY Jean-Marc y WOLTON Dominique, y otros: *El nuevo espacio público*, Gedisa, Barcelona, 1995, pág. 87; LAZARSFELD, Paul F., BERELSON, Bernard, y GAUDET, Hazel: *The People's Choice*, Columbia University Press, New York, 1968, págs. 120-136; MERTON, Robert K.: *Teoría y estructura sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, págs. 523-616; BERELSON, Bernard R., LAZARSFELD, Paul F., y MCPHEE, William N.: *Voting. A Study of Opinion Formation...*, op. cit., págs. 327-304; KLAPPER, Joseph: *Efectos de la comunicación de masas*, Editorial Aguilar, Madrid, 1974, págs. 59-88. En el mismo sentido, véase DAYAN Daniel: “Acerca de la teoría de los efectos limitados”, en FERRY Jean-Marc y WOLTON Dominique, y otros: *El nuevo espacio público*, Gedisa, Barcelona, 1995, págs. 104-105.

<sup>389</sup> LOEWENSTEIN, Karl: *Teoría de la Constitución*, op. cit., pág. 414.

<sup>390</sup> Véase entre otros, CANEL, María J.: *Comunicación política...*, op. cit., págs. 37-51; y BENEYTO, Juan: “La audiencia de la propaganda”, en *Revista Española de la Opinión Pública*, núm. 44, 1979, págs. 13-20.

públicos<sup>391</sup>. Del mismo modo, se busca tenazmente una igualdad efectiva en el acceso a propaganda entre quienes concurren a los comicios, tal como se aprecia en diversos ordenamientos electorales<sup>392</sup>.

Por ejemplo, en España durante el 2011 la LOREG sufrió diversas reformas y la propaganda no quedó exenta<sup>393</sup>. La Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, transformó el alcance de las actividades de posicionamiento político, es decir, delimitó las actividades de propaganda política realizadas fuera o dentro de la campaña, a estas últimas se destinó una subvención especial<sup>394</sup>. Asimismo, se equipararon los medios públicos a los privados con relación a la exigencia de igualdad y proporcionalidad en el acceso a tiempos gratuitos de propaganda (según su fuerza electoral). Estos cambios se traducen, en lo que ha denominado Santolaya Machetti como “un estrecho criterio de proporcionalidad de los resultados electorales”<sup>395</sup>.

Por otra parte en México, las leyes electorales se han dado a la tarea de separar la propaganda política de la electoral, sin terminar de introducir una clara distinción entre una y otra, y una definición textual de propaganda política<sup>396</sup>. No obstante, sí

---

<sup>391</sup> Arts. 6, 7, 41 y 134 de la CPEUM. Arts. 243.2, 159.5, 163, 184.7 de la LGIPE (DOF 23-05-2014).

<sup>392</sup> Por ejemplo, en España la regulación de la propaganda en periodos electorales intenta proporcionar una igualdad de oportunidad de las distintas formaciones, garantiza simultáneamente los derechos electorales activos y pasivos reconocidos en el artículo 23 de la CE. Para mayor abundamiento, véase GARCÍA MAHAMUT, Rosario y RALLO LOMBARTE, Artemi: “Neutralidad y pluralismo de los medios de comunicación en las campañas electorales: la Reforma de la LOREG de 2011”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 98, 2013, págs. 201-240.

<sup>393</sup> En 2011 la LOREG sufrió diversas reformas relacionadas con la limitación para que grupos terroristas accedieran a las instituciones, evitar el transfuguismo y mantener la estabilidad en los gobiernos municipales, se amplió el voto por correo, se modificó lo atinente a las subvenciones, gastos de campaña y su fiscalización, entre otras; sin embargo el derecho del sufragio pasivo permaneció inalterado. Al respecto, LÓPEZ NIETO, Lourdes: “Reflexiones sobre las reformas electorales en España”, y ARANDA ÁLVAREZ, Elviro: “La reforma electoral. Los cambios que afectan a las campañas electorales” ambos en ÁLVAREZ CONDE, Enrique, LÓPEZ DE LOS MOZOS DÍAZ-MADROÑERO, Alicia, y SANJUÁN ANDRÉS, Francisco J. (coords.): *Estudios sobre la reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General: la reforma continua y discontinua*, Universidad Rey Juan Carlos-Instituto de Derecho Público, Madrid, 2011, págs. 79-102; y 355-378.

<sup>394</sup> Al respecto véase, RUBIO NÚÑEZ, Rafael, y BURGUERA, Leyre: “Información y propaganda: la comunicación política y electoral en la etapa de Gobierno abierto”, documento facilitado por los autores, 2015, pág. 4.

<sup>395</sup> Para mayor abundamiento, SANTOLAYA MACHETTI, Pablo: *Procedimiento y Garantías Electorales*, op. cit., pág. 139.

<sup>396</sup> La distinción entre propaganda política y electoral, deriva de la interpretación del TEPJF, al señalar que la “propaganda política tiene por objeto crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, así como estimular determinadas conductas políticas, mientras que la propaganda electoral no es otra cosa que publicidad política, que busca colocar en las preferencias electorales a un partido, candidato, programa o idea (SUP-RAP-201/2009, SUP-RAP-212/2009 y SUP-RAP-213/2009). GILAS, Karolina M.: “Propaganda en materia electoral. Criterios Relevantes”, *Líneas jurisprudenciales*, Centro de Capacitación Electoral TEPJF, México, pág. 10. Aunque a nuestro juicio esta distinción no es adecuada porque unifica el concepto de publicidad con el de propaganda electoral a todas luces inconducente. En todo caso, sería más pertinente señalar que la propaganda electoral como su nombre lo indica se limita



clarifica qué entienden por propaganda electoral, señalando que es “el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas”<sup>397</sup>.

En el mismo sentido, el TEPJF ha ampliado el concepto de propaganda electoral afirmando que es “todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, con independencia de que se desenvuelva en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial”<sup>398</sup>. Adicionalmente ha señalado que la propaganda para ser considerada como tal deberá mostrar “objetivamente que se efectúa también con la intención de presentar una candidatura ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que identifican a un candidato con un determinado partido político o coalición”<sup>399</sup>. En consecuencia, para que la propaganda se considere “electoral” basta con que se promocióne una candidatura y ésta sea plenamente identificable<sup>400</sup>.

En definitiva, el concepto de propaganda es polisémico y puede llevar a tantas definiciones como marcos de referencia se utilicen<sup>401</sup>. En este contexto, no resulta baladí emprender un modesto intento clarificador a esta cuestión. Por lo que afirmamos que, propaganda electoral es toda aquella actividad que permita difundir, durante un proceso electoral, la plataforma política o electoral del partido, el plan de trabajo o la imagen del candidato, con el propósito de verse favorecidos con el voto ciudadano. De igual manera, sostenemos que es una forma de ejercicio de la libertad

---

al periodo electoral, mientras que la propaganda política es la que de manera permanente emiten los actores políticos.

<sup>397</sup> Art. 242 de la LGIPE (DOF 23-05-2014).

<sup>398</sup> En el mismo sentido, SUP-RAP-28/2007 y SUP-RAP-39/2007, donde el TEPJF ha señalado que “la propaganda electoral es un tipo de comunicación persuasiva, con la finalidad de promover o desalentar actitudes en pro o en contra de un partido político o coalición, un candidato o una causa con el propósito de ejercer influencias sobre los pensamientos, emociones o actos de un grupo de personas simpatizantes con otro partido, para que actúen de determinada manera, adopten sus ideologías o valores, cambien, mantengan o refuercen sus opiniones sobre temas específicos, para lo cual se utilizan mensajes emotivos más que objetivos”.

<sup>399</sup> Véase Jurisprudencia 37/2010, rubro: “Propaganda electoral. Comprende la difusión comercial que se realiza en el contexto de una campaña comercial cuando contiene elementos que revelan la intención de promover una candidatura o un partido político ante la ciudadanía”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, Año 3, núm. 7, 2010, págs. 31-32.

<sup>400</sup> Véase los asuntos SUP-RAP-115/2007, SUP-RAP-198/2009 y SUP-RAP-220/2009 y otros.

<sup>401</sup> Para profundizar sobre el alcance del término propaganda, HERREROS ARCONADA, Mario: *Teoría técnica de la propaganda...*, op. cit., págs. 59-76.

de expresión política y que está delimitada por el ordenamiento electoral de cada país<sup>402</sup>.

### 3. Modelos de regulación de la propaganda política en campañas electorales

Los Estados democráticos garantizan la libertad de expresión a través de procedimientos para actuar con libertad en la deliberación pública<sup>403</sup>. La protección constitucional de la libre manifestación de ideas durante un comicio, está condicionada, en cierto grado, a la adopción de un “modelo de regulación de la propaganda política ideal”<sup>404</sup>.

Al abordar la libertad de expresión política en campaña electoral nos referiremos exclusivamente a la propaganda. Asimismo, nos vemos obligados a seguir las reglas en materia de propaganda diseñadas para cada sistema electoral<sup>405</sup>. Por lo tanto, partimos de la consideración del modelo de regulación de la propaganda como un conjunto de reglas que determinan la forma de acceso a los medios de comunicación,

---

<sup>402</sup> Cada Estado delimita su alcance en función de las reglas electorales específicas que atienden al contexto de cada país. Por ejemplo, en México está prohibido utilizar símbolos, expresiones, alusiones o argumentos de carácter religiosos; dicha situación se explica por la estricta separación entre Iglesia y Estado. Art. 130 inciso e, de la CPEUM (DOF 17-06-2014), que señala “los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna (...)”. Véase también Tesis XXII/2000, rubro: “Propaganda electoral. La prohibición de utilizar símbolos. Expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso, es general”, *Justicia Electoral* (Revista del TEPJF), Suplemento 4, Año 2001, pág. 50.

<sup>403</sup> Sobre la “extraña relación entre Estado y libertad de expresión” Owen nos señala que “debemos aprender a abrazar una verdad que está llena de ironía y de contradicción: que el Estado puede ser tanto amigo como enemigo de la libertad de expresión; que puede hacer cosas terribles para socavar la democracia pero también cosas maravillosas para fomentarla”. FISS, Owen: *La ironía de la libertad de expresión*, op. cit., pág. 110.

<sup>404</sup> Sobre qué aspectos regular y cómo regularlos Aceves González clasificó a los aspectos contemplados en la regulación de las legislaciones en tres tipos diferentes: 1) aspectos bajo norma, 2) aspectos prohibidos, y 3) aspectos con sanción (...) «los aspectos bajo norma» se refieren a los que la normativa se concreta a la definición de los requisitos y/o los límites del acto o procedimiento de campaña. Por «aspectos prohibidos» se entienden aquellos sobre los que se emite tácitamente la prohibición al ejercicio de determinada actividad, por ejemplo, la difusión de la propaganda electoral fuera del periodo permitido. Finalmente en la tipología «aspectos bajo sanción» se incluyen aquellos cuya ejecución es causa de una pena, sea pecuniaria o corporal”. ACEVES GONZÁLEZ, Francisco de J.: “Elecciones, medios y publicidad política en América Latina: los claroscuros de su regulación”, *Comunicación y Sociedad*, núm. 12, 2009, pág. 42.

<sup>405</sup> Sobre modelos de comunicación, véase entre otros, DEUTSCH, Karl W.: *Los nervios del gobierno. Modelos de comunicación y control políticos*, Paidós, Buenos Aires, 1971, págs. 171-270; ACHACHE, Guilles: “El marketing político...”, op. cit, págs. 112-123; MCQUAIL, Denis: *Modelos para el estudio de la comunicación colectiva*, Eunsa, Pamplona, 1997, págs. 41-249. Una síntesis sobre la evolución de los modelos de comunicación política en MONZÓN ARRIVAS, Cándido: *Opinión pública...*, op. cit., págs. 220-221.

los procesos para asegurar la igualdad de los participantes en el disfrute de esos tiempos mediáticos y las garantías de quienes intervienen en el debate<sup>406</sup>.

Bajo esta línea argumentativa, los modelos de regulación de la propaganda en campaña electoral pueden ser clasificados, por lo menos, en dos tipos: modelo liberal o abierto, y modelo de responsabilidad social o restrictivo<sup>407</sup>. En primer lugar, el modelo liberal sigue la teoría del “mercado de las ideas”, desde esta perspectiva, en cierta medida, se pondera la libre competencia, la actividad comercial, competitiva y capitalista del sector comunicativo. Asimismo, dicho modelo intenta garantizar los derechos de los ciudadanos a controlar al gobierno a través de la libertad de expresión, otorgando especial protección a los derechos de recibir y difundir información.

En segundo lugar, el modelo de responsabilidad social, enfatiza en la protección de ciertos objetivos como la educación, la cultura y la identidad nacional, que deben prevalecer en el contenido programático de los medios de comunicación sobre los intereses de mercado. En este modelo, el Estado de Derecho asume un papel importante cuya obligación es asegurar sin interrupción a los ciudadanos el cumplimiento de ciertas prerrogativas informativas (pluralismo y opinión pública)<sup>408</sup>.

En suma, ambos modelos presentan tratamientos jurídicos y doctrinales diferenciados de un mismo derecho: la libertad de expresión política.

### **3.1 Modelo de regulación liberal o abierto**

El modelo de regulación liberal se construye a partir de la consideración del sujeto, es decir, se reconoce que la estructura social deriva del irrestricto reconocimiento de los intereses individuales de sus miembros. Esta visión afirma que el Estado es la máxima expresión de los esfuerzos de las personas singularmente consideradas. Asimismo, se corresponde con la línea argumentativa de John Stuart Mill que se vincula posteriormente a la lógica mercantil que subyace en la teoría del “mercado de ideas”

---

<sup>406</sup> Para mayor abundamiento sobre el concepto de comunicación política, MAZZOLENI, Gianpietro: *La comunicación política*, op. cit., págs. 17-50.

<sup>407</sup> Véase SIEBERT, Fred S., PETERSON, Theodore and SCHRAMM, Wilbur: *Four Theories of the Press. The Authoritarian, Libertarian, Social Responsibility, and Soviet Communist Concepts of What the Press Should Be and Do*, University of Illinois Press, Urbana, 1956, págs. 39-104. En este trabajo nos limitaremos a adoptar sólo dos de los cuatro modelos que presenta: el liberal y el de responsabilidad social.

<sup>408</sup> En este sentido, véase art. 10 del CEDH, que establece “1. (...) El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa”.

introducida por el juez Oliver Wendell Holmes<sup>409</sup>. Ambos visualizaron en sus modelos de libertad un sujeto con plena capacidad para expresar libremente sus ideas, opiniones y pensamientos sin interferencia alguna.

Bajo esta lógica, el deber de abstención tanto del Estado como de terceros es doble: en primer lugar, se exige la no interferencia en la recepción de lo transmitido, que cobra relevancia porque el emisor se convierte en un medio de difusión al propalar a un público indeterminado el mensaje. Y en segundo lugar, se exige a la propia fuente la disponibilidad de la información, porque no puede impedirse el acceso a lo que es público y de interés general, imponiendo con ello un deber de publicidad<sup>410</sup>.

Como se aprecia, en términos generales, el modelo liberal aboga por la invalidación de cualquier tipo de regulación comunicativa primando en todo momento el derecho a la libertad de expresión e información libre. Desde esta óptica se permite que el libre “mercado de ideas” construya la opinión pública; se defiende un pluralismo informativo y libre en los medios de comunicación, y sobre todo, se exige abstención total por parte del Estado en la regulación en el área de las comunicaciones.

Estados Unidos encarna el modelo liberal por antonomasia. Se define como un modelo donde no existe prohibición en la utilización de determinados procedimientos publicitarios, como lo ilustra la libre adquisición de propaganda electoral en radio y televisión<sup>411</sup>. De este modo, los medios de comunicación se convierten en un poder en beneficio de una libertad de expresión sin restricciones aparentes. No obstante,

---

<sup>409</sup> Al respecto, Mill señala que la libertad humana, en primer lugar, “comprende, el dominio interno de la conciencia (...) la más absoluta libertad de pensamiento y sentimiento sobre todas las materias, prácticas especulativas, científicas, morales o teológicas. La libertad de expresar y publicar las opiniones puede parecer que cae bajo un principio diferente por pertenecer a esa parte de la conducta de un individuo que se relaciona con los demás (...). En segundo lugar, la libertad humana exige libertad en nuestros gustos y en la determinación de nuestros propios fines; libertad para trazar el plan de nuestra vida según nuestro propio carácter para obrar como queremos (...). En tercer lugar, de esta libertad cada individuo se desprende la (...) libertad de reunirse para todos los fines que no sean perjudicar a los demás; y [para que] no vayan forzadas ni engañadas”. MILL, John S.: *Sobre la Libertad*, op. cit., págs. 71-72. Sobre Holmes véase la opinión discrepante formulada en 1919 en la sentencia *Abrams v. United States*, 250 U.S. 616 (1919). Para mayor abundamiento, HOLMES, Oliver W.: *The essential Holmes: selections from the letters speeches, judicial opinions, and other writings of Oliver Wendell Holmes, Jr.*, University of Chicago Press, Chicago, 1992.

<sup>410</sup> Para mayor abundamiento, véase SIEBERT, Fred S., PETERSON, Theodore and SCHRAMM, Wilbur: *Four Theories of the Press...*, op. cit., págs. 39-71. En semejantes términos, VILLAVARDE MENÉNDEZ, Ignacio: *Los derechos del público*, op. cit., pág. 83.

<sup>411</sup> Sobre la regulación del acceso de los candidatos a los medios de comunicación, véase Sección 312 a 315, de la *Communications Act* de 1934. Para mayor abundamiento sobre las elecciones de Estados Unidos véase MACKENZIE, William J. M.: *Free Elections*, op. cit., pág. 166. En castellano véase el trabajo de FERNÁNDEZ VIVAS, Yolanda: “El régimen jurídico de las elecciones presidenciales en los Estados Unidos”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 23, 2009, págs. 357-360.

existen autores que destacan el sometimiento de dicha libertad de expresión, pero sólo en un nivel técnico y de operatividad<sup>412</sup>.

En principio el modelo liberal rechaza todo tipo de controles de contenido, a pesar de que puedan incluir discursos ofensivos, racistas, sexistas o desagradables, los únicos límites los encontraremos en la jurisprudencia. Sin embargo, pervive en la memoria colectiva estadounidense, la imposición de ciertas limitaciones que fueron admitidas derivadas de la llamada *fairness doctrine* (1948-1987). Las limitaciones buscaban una organización de las comunicaciones -a través de la solicitud de licencias para utilizar las frecuencias del espacio radioeléctrico- y la adopción de ciertas medidas en favor del interés público<sup>413</sup>. A nuestro parecer, muy posiblemente dicha regulación derive de la interpretación constitucional del juez Brandeis sobre la Primera Enmienda, esto es, la búsqueda de un carácter cívico en las expresiones proferidas<sup>414</sup>.

La *fairness doctrine* reguló la publicidad en la radio y la televisión justificando dicha intervención legislativa en los principios de escasez de las emisoras y la necesidad real en la difusión de temas de interés público. Posteriormente, el criterio controversial fue el adoptado con mayor contundencia en la sentencia *Red Lion Broadcasting Co.* contra

---

<sup>412</sup> Al respecto, Rosado Iglesias y García Roca señalan que “el modelo audiovisual norteamericano aproximará su régimen al máximo al de la prensa, sin que ello suponga desconocer la necesidad de ordenar el sector y establecer los procedimientos oportunos en punto al otorgamiento de las correspondientes autorizaciones y licencias para la difusión sonora y televisiva”. ROSADO IGLESIAS, Gema: *La Televisión Pública...*, op. cit., pág. 41; y GARCÍA ROCA, Javier: “Límites Constitucionales al legislador de la Televisión”, *Revista Andaluz de Administración Pública*, núm. 24, 1995, pág. 30.

<sup>413</sup> Para mayor abundamiento véase en castellano, PÉREZ DE LA FUENTE, Oscar: *Libertad de expresión y discurso político. Propaganda negativa y neutralidad de los medios en campañas electorales*, Cedepol-Tirant lo Blanch, México, 2014, pág. 151-155; MAGDALENO ALEGRÍA, Antonio: “El derecho de acceso a los medios de comunicación públicos de los grupos sociales y políticos significativos en el Estado social y democrático de Derecho”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 18, 2006, pág. 229; RALLO LOMBARTE, Artemi: *Pluralismo informativo...*, op. cit., pág. 285.

<sup>414</sup> La Primera Enmienda señala, “el Congreso no hará ley alguna por la que adopte una religión como oficial del Estado o se prohíba practicarla libremente, o que coarte la libertad de palabra o de imprenta, o el derecho del pueblo para reunirse pacíficamente y para pedir el gobierno la reparación de agravios”, [Disponible en <http://www.archives.gov/español/constitucion.html>]. Al respecto, Brandeis señala “quienes ganaron nuestra independencia creían que el propósito último del Estado era dar a los hombres libertad para desarrollar sus facultades, y que en su gobierno las fuerzas deliberativas deberían prevalecer sobre las arbitrarias. La libertad para ellos tenía un valor como medio y como fin. Creían que la libertad era el secreto de la felicidad; el coraje, el secreto de la libertad. Creían que la libertad de pensar lo que se quiere y de decir lo que se piensa son medios indispensables para el descubrimiento y la propagación de la verdad política; que sin libertad de expresión y reunión, el debate sería fútil; que con ellos el debate normalmente ofrece protección adecuada contra la discriminación de doctrinas perniciosas; que la mayor amenaza a la libertad de es un pueblo inerte, que el debate público es un deber político; y que esto debe ser el principio fundamental del gobierno norteamericano (...) Si hubiese tiempo para exponer al debate las falsedad y falacias, para evitar el mal a través de la educación, el medio que tendría que aplicarse no es el del silencio sino el de mayor expresión. Esa ha de ser la regla, si la autoridad ha de conciliarse con la libertad”. En *Whitney v. California*, 274 US, 357 (1927). He tomado la traducción al castellano de BELTRÁN DE FELIPE, Miguel, y GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V.: *Las Sentencias básicas del Tribunal Supremo de los Estados Unidos*, CEPC-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2005, pág. 191.

*Federal Communications Commission*<sup>415</sup>. En la resolución se afirmó que la *fairness doctrine* procuraba el bien común, la difusión de información completa y equilibrada en el tratamiento de los temas de interés público<sup>416</sup>.

De cara a los periodos electorales la *fairness doctrine* significó otorgar un acceso equitativo a los distintos candidatos en los medios de comunicación (en debates, entrevistas e información política). Asimismo, se establecieron algunos límites a los donativos que iban destinados al financiamiento de la campaña. Se prohibieron aportaciones económicas provenientes de empresas, sindicatos, contratistas gubernamentales y personas extranjeras. De igual forma, se solicitó se indicara de dónde provenían los ingresos y el destino de los gastos. Por último, entre otras cosas, se exigió se identificaran a los donantes individuales que financiaran a candidatos<sup>417</sup>. Sin embargo, el criterio regulador tuvo una vigencia muy corta y nunca se pensó aplicarlo a la prensa escrita.

Tras diversos escándalos de corrupción desatados en las esferas políticas, la *fairness doctrine* fue abandonada. Pero el argumento de peso, fue la afectación que producía a la Primera Enmienda, dado que la regulación provocaba un efecto desaliento en el libre ejercicio de expresión, y fortalecía a través de rigurosas autorizaciones o permisos la existencia de ciertos operadores en posiciones dominantes, lo que en conjunto ponían en peligro la libertad de expresión de los ciudadanos<sup>418</sup>.

Fue así como con la desaparición de la *fairness doctrine* cambió la interpretación constitucional de la libertad de expresión política, alejándola progresivamente de la

---

<sup>415</sup> *Red Lion Broadcasting Co. v. Federal Communications Commission*, 395 US 367 (1969). No obstante la vigencia de la doctrina, destacaron algunos criterios discrepantes como los adoptados en: *Miami Herald Publishing Co. v. Tornillo*, 418 US 241 (1974); y *Federal Communications Commission v. League of Women Voters of California*, 468 US 364 (1984).

<sup>416</sup> Durante este periodo aparecen diversos códigos e informes cuyo objetivo era dedicar parte de la programación a la discusión de temas de interés público. Algunos de éstos fueron el informe *Public Service Responsibility of Broadcast Licensees* (1946); el documento *In the Matter of Editorializing by Broadcast Licensees* (1949), el *Code Authority* (1962); entre otros. Incluso se crearon comisiones especiales para regular aspectos de los medios de comunicación como la *Televisión Program Standards Committee* (1951); mientras que otras que habían sido creadas con antelación seguían vigentes como la *National Association of Broadcasters* (1923) y la *Federal Radio Commission* (1927). Para mayor abundamiento véase RAGONE, Sabrina: "La autorregulación de los medios de comunicación en el Reino Unido", en GAVARA DE CARA, Juan C.: *Las autoridades independientes de control de los medios de comunicación*, Bosch, Barcelona, 2013, págs. 135-158.

<sup>417</sup> Véase *Federal Election Campaign Laws. Additional requirements in § 441d. Publication and distribution of statements and solicitations; charge for newspaper or magazine space*, págs. 168-170.

<sup>418</sup> Para mayor abundamiento, BALKIN, Jack. M: "The Fairness Doctrine, Part I", 28 de julio de 2007. [Disponible en <http://balkin.blogspot.com.es/2007/07/fairness-doctrine-part-i.html>] (Consultado 21-04-2013).

visión cívica de Brandeis para consolidar cada vez con mayor fuerza su acercamiento con el “mercado de ideas” anunciado por Holmes<sup>419</sup>.

En la actualidad el modelo de regulación liberal que prevalece en Estados Unidos permite el libre flujo de contenidos políticos en todos los medios de comunicación masiva. Pero al mismo tiempo, establece una serie de restricciones técnicas, entre las que podemos mencionar, el respeto a la compra de espacios publicitarios en radio y televisión cuyas garantías se traducen en un acceso razonable y en lo que se denomina *equal time*<sup>420</sup>.

El *equal time* consiste en otorgar igualdad de oportunidades a los candidatos en la adquisición de tiempos destinados a *spots* electorales. El propietario del medio de comunicación puede vender o ceder su tiempo a un candidato, pero si así lo hace deberá permitir el acceso en las mismas condiciones a cualquier otro candidato. Debemos advertir que este tipo de regulación en ningún momento se centra en el contenido de la publicidad, sólo en clarificar las reglas de la libre adquisición de espacios mediáticos. A este modelo se le podría objetar la ausencia de mecanismos que permitan compensar a quienes se encuentran en desventaja en el acceso a los medios de comunicación, atribuibles directamente a las diferencias económicas existentes entre los distintos contendientes<sup>421</sup>.

Conviene destacar que el modelo liberal que incorpora la tesis del “mercado de ideas” ha sido cuestionado por un sector importante de la doctrina. Por ejemplo, existen algunos autores como Cass Sunstein y Owen Fiss quienes se resisten a la aceptación apodíctica de esta teoría<sup>422</sup>. En este sentido, Sunstein señala que existe una gran diferencia entre el “mercado de las ideas” como sistema de deliberación democrática y el mercado económico. El autor enfatiza en que el libre mercado no es suficiente y que las relaciones entre la desregulación del mercado y los ideales de la Primera Enmienda es solo parcial y contingente<sup>423</sup>.

---

<sup>419</sup> Para mayor abundamiento sobre la biografía de la Primera Enmienda en castellano véase SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago: *La libertad de expresión*, op. cit.; y RODRÍGUEZ MONTAÑÉS, Teresa: *La libertad de expresión, discurso extremo y delito...*, op. cit., págs. 132-220.

<sup>420</sup> Consagrado por la *Communication Act 1934* (section 315). Esta cláusula significa que cualquier candidato tiene derecho a comprar el mismo tiempo de emisión y en condiciones equivalentes (en precio y espacio) al adquirido por otros candidatos.

<sup>421</sup> SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio: *Más democracia, menos liberalismo*, KATZA, Madrid, 2010, pág. 148.

<sup>422</sup> En el mismo sentido, Torres Muro señala que “solía decir Don Eduardo García de Enterría (1923-2013), insigne iuspublicista español recientemente fallecido (se lo oí varias veces en sus seminarios de los miércoles en la Complutense) que, en realidad, no había nada más regulado que el mercado, lo que parece una paradoja. Regulado, evidentemente, para favorecer el libre juego de las fuerzas económicas, sin que se produzca situaciones que limiten la competencia”. TORRES MURO, Ignacio: “La libertad de expresión, y equidad en las campañas electorales...”, op. cit., pág. 52.

<sup>423</sup> SUNSTEIN, Cass R.: *Democracy and the Problem of Free Speech*, op. cit., págs. 101-207.

Desde la perspectiva de Sunstein el mercado de las ideas se adopta de manera sesgada en la juridificación de los conceptos de la libertad de expresión. Si se acoge la teoría del libre mercado como modelo, se debe recordar que se asumen también ciertas condiciones y principios para que este modelo pueda funcionar tal como se hace en economía. Sin embargo, estas condiciones no aparecen por ningún lado en el sistema de libertad de expresión democrática<sup>424</sup>.

Bajo esta lógica argumentativa, aceptar dicho sesgo es tanto como decir, que algunas personas tienen acceso desproporcionado a medios de expresión y otras personas tendrán desproporcionadamente menos oportunidad para ser escuchadas, o para poder ejercer su derecho a debatir. En consecuencia, este modelo da como resultado un sistema injustificadamente desigual<sup>425</sup>. En el mismo sentido, Fiss no ve en el mercado de las ideas una estructura que satisfaga plenamente los valores democráticos, por lo que sostiene que la analogía entre mercado económico y mercado político es una comparación débil<sup>426</sup>.

Como se puede observar, si trasplantamos el mercado económico al proceso propagandístico durante una campaña electoral, con toda seguridad, la competencia entre medios de comunicación se volvería “atroz”. Es altamente probable que los precios y los contenidos circulen sin otro freno que los que imponga la oferta y demanda de las audiencias. Dicho escenario podría degenerar la información política emitida y otorgaría ventajas a los actores políticos con mayor solvencia económica.

Recuérdese que los medios audiovisuales y la libre competencia, no garantizan por sí mismos el acceso igual a los contendientes ni tampoco basta con la presencia de diversas opiniones de la sociedad. Es necesario, al menos, un mínimo de reglas que permitan la inclusión de todos los contendientes, en las mismas condiciones y con plena libertad de contenidos<sup>427</sup>.

Es por ello que el modelo electoral a diferencia del mercado económico funciona bajo una lógica distinta. Debido, entre otras cosas, a que el modelo electoral se encarga de regular la participación de los partidos o candidatos mediante requisitos de accesos

---

<sup>424</sup> En el mismo sentido, Sartori afirma que el mercado es “aquel que «ordena espontáneamente» los cambios y las adaptaciones recíprocas entre los seres humanos (...) el mercado no cuesta: un sistema basado en «restricciones», en *feedbacks*, no requiere ni permite administradores (por sí mismo). La segunda implicación es que el mercado es enormemente flexible y está en continua adaptación (...) no envejece nunca: sin embargo, produce envejecimiento. Un tercera implicación es que es un orden espontáneo que se autoorganiza es un «orden libre»”. En otro apartado el autor señala que “en alguna medida el mercado se planifica y en ausencia de mercado el planificador (Estado) debe simularse un mercado”. SARTORI, Giovanni: *Elementos de teoría política*, op. cit., págs. 150-152, y 155.

<sup>425</sup> SUNSTEIN, Cass R.: *Democracy and the Problem of Free Speech*, op. cit., págs. 177-180.

<sup>426</sup> FISS, Owen: *La ironía de la libertad de expresión*, op. cit., págs. 43-70.

<sup>427</sup> En el mismo sentido, BARENDT, Eric: *Freedom of Speech*, op. cit., págs. 117-153; y SARTORI, Giovanni: *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid, 2003, págs. 143-148.



específicos, controla las prerrogativas de acceso a medios de comunicación, proporciona fórmulas que procuren la equidad en su disfrute; y finalmente, regula, supervisa y establece ciertos límites sobre el gasto electoral<sup>428</sup>. Todo ello exige de suyo reglas procedimentales y sustanciales que se ajustan a un contexto particular, un tiempo determinado y a una realidad constitucional, en concreto, un entramado jurídico que es de difícil encuadre en el modelo que sostiene el mercado económico.

En suma, el modelo liberal permite que en el mercado de las ideas, la información política circule libremente y se fortalezca con el paso del tiempo. No obstante, se acepta la idea de un mínimo de criterios como el acceso razonado, el *equal time* y prevalece la decida intención en el establecimiento de reglas más equitativas entre los contendientes. Sobra decir que el problema central lo personifica el polémico debate sobre regulación del financiamiento en campañas electorales<sup>429</sup>. Desafortunadamente, a pesar de todos los esfuerzos por buscar normas que permitan compensar los desequilibrios, todavía en los Estados con mayor libertad, en materia de financiamiento, es el dinero el que decide quién puede o no acceder a los medios de comunicación.

### 3.2 Modelo de responsabilidad social o restrictivo

La máxima del modelo de regulación de la propaganda denominado de responsabilidad social afirma que una sociedad es libre, siempre que la sostenga una estructura capaz de neutralizar el poder excesivo. El modelo de restricción comunicativa en materia de propaganda, como su nombre lo indica, emplea una regulación que define el modo de acceso a medios, los tiempos asignados a los participantes, la pluralidad informativa, y los límites de tolerancia de ciertas expresiones.

La regulación tiene como objetivo principal contrarrestar la invasión arbitraria de los poderes fácticos en la libertad de expresión<sup>430</sup>. Desde este punto de vista, la normativa que pesa sobre los medios de comunicación, entraña una garantía institucional de

---

<sup>428</sup> En semejantes términos, MAUSER, Gary A.: "Marketing and Political Campaigns: Strategies and Limits" en MARGOLIS, Michael, y MAUSER, Gary A (edit.): *Manipulating public opinion: essay on public opinion as a dependent variable*, Brooks/Cole, California, 1989, págs. 29-28.

<sup>429</sup> Tal como lo destaca Torres Muro al afirmar, "me atrevo a decir que no habido nunca en ningún país, ni siquiera en los más avanzados, una elección plenamente limpia, en la que el gasto electoral no se haya desbordado de una u otra manera". TORRES MURO, Ignacio: "La supuesta financiación ilegal...", *op. cit.*, pág. 1173.

<sup>430</sup> Véase en este sentido, PETTIT, Philip: *Republicanism: una teoría sobre libertad y el gobierno*, Paidós, Barcelona, 1997, págs. 77-148. A nuestro parecer el modelo restrictivo es coincidente con las ideas republicanas de Pettit sobre la no-dominación de la libertad de expresión.

comunicación pública, que permite en ciertos casos, la intervención estatal, a fin de brindar acciones puntuales para la protección de la libre manifestación de las ideas políticas<sup>431</sup>.

No obstante, la intervención del Estado en el campo de la libertad de expresión ha sido cuestionada por un sector de la doctrina<sup>432</sup>. La crítica de quienes no están a favor de un modelo de regulación tiene que ver con la imposibilidad de elegir los medios de comunicación en los que se desean expresar las ideas políticas, dado que vienen impuestos por el modelo de responsabilidad social. Por lo que con frecuencia se suele señalar que, solo serán auténticamente libres los actores (ciudadanos o partidos políticos) cuando tengan la posibilidad real de rechazar el intercambio de ideas y serán menos libres cuando no se puedan negar<sup>433</sup>.

Otro argumento de peso, se centra en las posibles injerencias no justificadas en las que el Estado puede incurrir al momento de regular las comunicaciones; lo que ha obligado a poner especial atención en la legitimidad de la restricción introducida.

Frente a la postura de no intervención estatal, otro sector doctrinal señala que es difícil dejar de lado al Estado en el área de las comunicaciones. Incluso en los países más liberales, es el Estado quien tiene la facultad de otorgar, revocar, denegar o expropiar permisos y concesiones, en aras del interés general y de la utilidad pública, por lo que se tendrá que convivir con esta dificultad, y en esa medida, establecer criterios de libertad e igualdad en el acceso a los medios<sup>434</sup>.

Por ejemplo, en Europa el art. 10 del CEDH afirma que el reconocimiento de la libertad de expresión “no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa”<sup>435</sup>. Este precepto

---

<sup>431</sup> En este sentido, PAJARES MONTOLÍO, Emilio: “Algunas notas (con la finalidad levemente comparativa) sobre la regulación de las campañas electorales en España”, en RÍOS VEGA, Luis E. (coord.): *Tópicos contemporáneos de derechos políticos fundamentales*, Dykinson, Madrid, 2010, págs. 175-195.

<sup>432</sup> En semejantes términos, VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio: *Los derechos del público*, op. cit., pág. 92. En semejantes términos, LOEWENSTEIN, Karl: *Teoría de la Constitución*, Ariel Derecho, Barcelona, 1986, págs. 391-392.

<sup>433</sup> En este sentido, Sartori señala que “una opinión pública que pueda denominarse auténtica: auténtica porque es autónoma, y ciertamente autónoma por lo que es suficiente para fundamentar la democracia como gobierno de opinión”. SARTORI, Giovanni: *Elementos de teoría política*, op. cit., pág. 157.

<sup>434</sup> En esta línea argumentativa, autores como Chinchilla Marín señalan que “el régimen jurídico de las telecomunicaciones, en lo que afecta a su calificación como servicio público y a sus distintas modalidades de gestión (...) no es, ni ha sido nunca, monopolio de gestión”. CHINCHILLA MARÍN, Carmen, (dir.): *Ordenación de las Telecomunicaciones*, Consejo General del Poder Judicial, Cuadernos de Derecho Judicial, Madrid, 1997, pág. 22.

<sup>435</sup> En sentido contrario, Art. 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, no puede “haber injerencias de las autoridades públicas (...) en las libertades comunicativas debido a que son garantías de libertad (...) de los medios de comunicación y su pluralismo”.

nos parece, legitima los mecanismos de autorización y control en el sector de las telecomunicaciones.

En este sentido, la gran pregunta es ¿cuáles son las razones que justifican que el poder público pueda intervenir regulando la libertad de expresión política? La respuesta nuevamente la encontramos en las garantías que tutela la libertad de expresión, es decir, la configuración de la opinión pública libre, el pluralismo y la libertad de elección del ciudadano.

En principio las posibles intervenciones del Estado dependerán del propio sistema constitucional de cada país. Sin embargo, no podemos olvidar que una intervención pública a través del Estado o de la ley en materia de libertad de expresión, y más específicamente, en medios de comunicación, requiere de buenas razones que justifiquen mermar la libre circulación de la información política.

En este orden de cosas, en materia electoral se plantea una diversidad de problemáticas entre las que encontramos la cesión de espacios en los medios para la difusión de propaganda electoral, la permisibilidad o no de discursos “peligrosos”, y la aparente colisión de derechos (empresa, informativa y de expresión) que propicia la regulación electoral<sup>436</sup>.

El primer problema está relacionado con la asignación de espacios gratuitos en los medios de comunicación otorgados con fines electorales, cuya regulación ha dejado al sector audiovisual privado inconforme con dichas medidas<sup>437</sup>. Incluso más de un medio ha intentado sortear la ley electoral para evitar su cumplimiento o acatarla parcialmente<sup>438</sup>.

---

<sup>436</sup> Para mayor abundamiento, SANTOLAYA MACHETTI, Pablo: “Algunos problemas de la regulación de las campañas electorales”, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 24, 2010, págs. 257-278.

<sup>437</sup> Véase por ejemplo en México el art. 165.1 de la LGIPE, que señala “dentro de los procesos electorales federales, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el Instituto tendrá a su disposición cuarenta y ocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión”. Asimismo, el art. 166 contempla que los cuarenta y ocho minutos “serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión. En los horarios comprendidos entre las seis y las doce horas y entre las dieciocho y las veinticuatro se utilizarán tres minutos por cada hora; en el horario comprendido después de las doce y hasta antes de las dieciocho horas se utilizarán dos minutos por cada hora”. Sobre los abusos de la propaganda electoral véase, entre otros, LOEWENSTEIN, Karl: *Teoría de la Constitución*, op. cit., págs. 414-417.

<sup>438</sup> Por ejemplo, en México se dio a conocer el denominado “trenecito” o “río informativo”, consistente en la unión de los tiempos electorales asignados por hora en bloques. En otras palabras, de los cuarenta y ocho minutos diarios que tenía que distribuir el IFE entre partidos y autoridades electorales, se debían transmitir cada hora dos y hasta tres minutos de mensajes políticos (en la programación radio y televisión que va de las 6 a las 24 horas). Sin embargo, los canales y las emisoras de radio a través de la técnica del “trenecito” difundían, con frecuencia, los dos o tres minutos finales de una hora uniéndolos a los dos o tres minutos iniciales de la hora siguiente. Integrando así bloques de cuatro o seis minutos continuos de *spots*, provocando con ello una saturación política informativa en los destinatarios del

El segundo problema tiene que ver con la intolerancia de los discursos “peligrosos”. En este sentido, tanto la normativa del CEDH y de la CADH, así como la de algunos de sus países miembros, contemplan estrictas medidas relacionadas con la prohibición de discursos antidemocráticos<sup>439</sup>. En coherencia, dichos preceptos han sido llevados a la normativa electoral lo que ha suscitado diversos debates sobre el alcance y los límites admisibles de la libertad de expresión durante los comicios.

En tercer lugar, la adopción de un sistema de regulación de la propaganda de responsabilidad social ha provocado fuertes tensiones con otros derechos (empresa, información y expresión)<sup>440</sup>. Los problemas que se plantean se relacionan con los bienes protegidos por el sistema electoral, elecciones auténticas y sufragio libre, frente a los intereses económicos y de mercado de los corporativos mediáticos.

Bajo esta lógica argumentativa, conviene recordar que la libertad de empresa (derecho de propiedad y de intereses económicos) es un derecho que normalmente goza de un nivel de protección menor en el seno de una deliberación pública. Sobre todo, si colisiona con la libertad de expresión política, que es de interés general, útil para la formación de libre opinión pública y para la renovación periódica de los cargos de elección popular, entre otros. De este modo, si hacemos un ejercicio de ponderación entre los derechos de libertad de empresa y el derecho a la libertad de expresión de los ciudadanos, difícilmente en democracia se superpondrán los intereses empresariales sobre los intereses del electorado en su conjunto<sup>441</sup>.

---

mensaje. Así se puso de manifiesto en *ALCOCER V., Jorge*: “Evaluación integral del modelo de acceso a radio y televisión en material electoral”, Resumen Ejecutivo del Informe de Resultados del Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (CEPNA), Proyecto PNUD 00081777, Apoyo a la Observación electoral 2012, Apoyo a estudios nacionales especializados en materia electoral, Dictamen núm. MEC2/06, 29 de enero de 2012, pág. 25.

<sup>439</sup> Art. 10.2 del CEDH, “el ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática para, la seguridad nacional, la integridad territorial, o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial”. En el mismo sentido, art. 13.5 de la CADH, “estará prohibida por ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional”.

<sup>440</sup> En este sentido la CIDH ha señalado, “la regulación que pueden y deben realizar los Estados en materia de radiodifusión está destinada a crear un marco en el cual sea posible el más amplio, libre e independiente ejercicio de la libertad de expresión por la más diversa cantidad de grupos o personas, de tal forma que se asegure al mismo tiempo que esta facultad no será usada como forma de censura y que se garantice la diversidad y pluralidad”. Informe Anual de la Comisión IDH 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Capítulo IV, 30 de diciembre de 2009, párrafo 12.

<sup>441</sup> Al respecto véase, *ARBLASTER, Anthony: Democracia, op. cit.*, págs. 98-102.

En términos generales, los rasgos distintivos del modelo de responsabilidad social, aplicables a la materia electoral son los siguientes: buscar la igualdad de oportunidades en el acceso a los medios de comunicación; lograr un tratamiento equitativo en la difusión de la información (espacios y tiempos); establecer límites al financiamiento<sup>442</sup>; y prohibir ciertas expresiones antidemocráticas, todas bajo la consigna de “no hay libertad sino en igualdad”<sup>443</sup>. Desde este argumento, se han implantado ciertas políticas públicas que permitieron la creación y gestión de medios de comunicación públicos (radio y Tv).

En suma, en derecho electoral es viable la búsqueda de un equilibrio entre los diversos factores que visiblemente descompensan la campaña electoral. Lo que se pretende a través de la implementación del modelo de regulación de responsabilidad social es garantizar derechos políticos de naturaleza prestacional que demandan una acción positiva y directa para hacerlos efectivos. Dichas acciones deben materializarse en reglas claras que propicien la libertad y la igualdad entre los contendientes<sup>444</sup>. No

---

<sup>442</sup> Véase por ejemplo la Decisión núm. 89-271 DC, de 11 de enero de 1990, relativa a la limitación del financiamiento electoral de las actividades políticas, emitida por el Consejo Constitucional de Francia.

<sup>443</sup> En este sentido, Rosado Iglesias señala que las fórmulas de intervención están dirigidas a proteger diversos aspectos, mismos que agrupa en dos bloques: el primero, incluye las siguientes consideraciones: “a) a través del sistema de cuotas de programación el mercado audiovisual y la cultura europea, así como a difundir sus valores; b) a través de las limitaciones a las emisiones publicitarias, la posición del consumidor, y evitar la utilización de la televisión, en concreto, como soporte mayoritariamente publicitario en detrimento de la emisión de otros contenidos; y c) a través de las restricciones y controles en los periodos electorales la igualdad de oportunidades entre candidatos en el enfrentamiento electoral y el derecho a ser informado verazmente de los ciudadanos (en ese momento, cuerpo electoral)”. El segundo, son “medidas controladoras incluidas aquellas destinadas a la verificación del cumplimiento de la legalidad en el tratamiento de capital de las sociedades gestoras de servicios de radiotelevisión”. ROSADO IGLESIAS, Gema: *La Televisión Pública...*, op. cit., pág. 61.

<sup>444</sup> Aunque en Europa, este modelo goza de una amplia aceptación y ha sido adoptado con relativo éxito, la decisión de introducir un modelo de regulación restrictivo en materia de propaganda electoral, no es ninguna novedad en el continente americano. En países como Chile y Brasil desde hace varias décadas se viene aplicado con bastante aceptación y éxito. Chile sigue esta directriz desde 1970, que dispone el uso gratuito de la televisión para los partidos, aunque en radio los partidos aún pueden comprar tiempos. Brasil por su parte desde 1988 introdujo la prohibición de pagar a los medios televisivos y de radio. El Estado es el encargado de administrar los espacios gratuitos para las diversas fuerzas políticas. En este sentido, VALDEZ ZURITA, Leonardo: “El funcionamiento del nuevo modelo de comunicación política del Instituto Federal Electoral. El porqué de la reforma y sus logros”, ponencia dictada en la Séptima reunión Internacional de Autoridades Electorales “Promoviendo el acceso a los procesos electorales”, Organización de los Estados Americanos, pág. 8. [Disponible en [http://www.oas.org/sap/docs/DECO/7\\_EMBs/presentaciones/Ponencia%20Washington%20Vald%C3%A9s%20Zurita%20ESPA%C3%91OL.pdf](http://www.oas.org/sap/docs/DECO/7_EMBs/presentaciones/Ponencia%20Washington%20Vald%C3%A9s%20Zurita%20ESPA%C3%91OL.pdf)] (Consultado 3-05-2014). Véase también art. 9 de la Constitución Política Chilena, de 1925, pero no es hasta la entrada en vigor de la Ley de Televisión, núm. 17.377 de 1970, cuando la gratuidad de la propaganda es aceptada. Para mayor abundamiento véase GARCÍA BARZELATTO, Ana M.: “La propaganda electoral y su gratuidad”, *Revista Chilena de Derecho*, vol. XIV, 1989, pág. 245; en Brasil la Ley de los Partidos Políticos (Ley núm. 9.996, de 19 de septiembre de 1995), contempla en los arts. 45-49 las disposiciones sobre acceso gratuito a la radio y la televisión. El art. 45 señala que la propaganda gratuita podrá ser grabada o en vivo, y será transmitida por la radio y la televisión entre las diecinueve horas y media y las veintidós horas, exclusivamente. La propaganda

olvidemos que el modelo de responsabilidad social cumple también con una función trascendental para un sistema democrático, esto es, garantizar una asistencia vital comunicativa, procurada a través de la diversidad de canales de comunicación; así como de la búsqueda de un equilibrio de influencias entre las distintas corrientes de opinión.

### **3.3 Principales características de los modelos de regulación de la propaganda en algunos países**

Una democracia sin medios de libre comunicación no es democracia, pero paradójicamente si no existe un mínimo de regulación no se puede garantizar la libertad de expresión<sup>445</sup>. Bajo esta lógica, algunos ordenamientos jurídicos han regulado la utilización de los medios de comunicación durante las campañas electorales intentando encontrar un equilibrio entre los distintos derechos, valores protegidos e intereses políticos presentes en un Estado democrático<sup>446</sup>.

---

deberá ser transmitida en la segunda mitad del año electoral y deberá abordar: (i) los programas de los partidos políticos, (ii) transmitir los mensajes de los afiliados sobre la aplicación del programa del partido, los acontecimientos relacionados con el mismo y las actividades de los congresistas del partido, (iii) promover la posición del partido en relación a cuestiones políticas de la comunidad. En la propaganda se permiten las expresiones relacionadas con las posiciones gremiales del partido sobre temas políticos comunitarios. También es admisible realizar críticas y promesas en la propaganda electoral, siempre que se aborden temas de interés político y/o comunitario. Asimismo, se deberá promover y difundir la participación política de las mujeres sujeto a un mínimo del diez por ciento. Art. 46. Las estaciones de radio y televisión para transmitir los mensajes políticos requieren la libre difusión a nivel nacional y estatal, a iniciativa y bajo la responsabilidad de los respectivos órganos rectores (...) Las transmisiones se harán en bloques transmitidos en cadena nacional o estatal, y en mensajes de treinta segundos, asimismo se prevé la inserción de un minuto en el intervalo de la programación normal de las estaciones. Art. 47. A fin de agilizar los procedimientos, condiciones especiales podrá ser acordado directamente entre la radio y la televisión y los órganos de gobierno del partido, en el cumplimiento de los límites establecidos en la presente Ley y con conocimiento de la Corte Electoral competente. Art. 48 (fue declarado inconstitucional en el 2006). Art. 49 A los partidos que atiendan con los requisitos del art. 13 se les asegurará: (i) La realización de un programa en cada cadena nacional y de un programa en cadena estatal cada semestre, con duración de veinte minutos cada uno, y (ii) La utilización del tiempo total de cuarenta minutos por semestre para las inserciones de treinta segundos por minuto, en las redes nacionales y al mismo tiempo en las estaciones de gobierno. [Disponible en <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-dos-partidos-politicos/lei-dos-partidos-politicos-lei-nb0-9.096-de-19-de-setembro-de-1995#tit4>] (Consultado 6-09-2014).

<sup>445</sup> Sobre las acciones positivas del Estado con relación a la libertad de expresión véase SCIDH, *Cepeda Vargas contra Colombia*, de 26 de mayo de 2010.

<sup>446</sup> En el mismo sentido, ROSADO IGLESIAS, Gema: *La Televisión Pública...*, op. cit., pág. 251. Para mayor abundamiento véase BARENDT, Eric, *Broadcasting Law. A Comparative Study*, Clarendon Press, Oxford, 1995, págs. 168-187.

Existe una extensa literatura sobre los modelos de comunicación, no así sobre los modelos electorales de comunicación política<sup>447</sup>. Por lo que el bagaje doctrinal sobre el que nos apoyamos no constituye un *corpus* claramente consolidado, sino más bien, representa una adición de realidades electorales que difieren entre sí, tanto por su enfoque como por los países que se someten a este análisis. Pese a su diversidad, encontramos líneas generales coincidentes en el tratamiento de la información política durante la campaña electoral.

Es necesario mencionar que no todos los países prevén legislación en materia de medios de comunicación durante las elecciones. La ausencia de regulación o estatus formales que envuelvan a medios de comunicación son más frecuentes de lo que nos imaginamos, sin que se justifique dicho comportamiento<sup>448</sup>. En contraste, también existen países en los que se abusa de la ley para someter a los *mass media* a estrictos lineamientos informativos, lo que puede implicar una afectación de difícil justificación. Como se observa, coexisten perspectivas divergentes sobre el grado de regulación al que deben estar sujetos los medios durante el periodo electoral.

En este orden de ideas, una de las preocupaciones constantes en el sector de las comunicaciones son los mecanismos de control y las limitaciones específicas, porque regularmente se perciben como injerencias a la libertad de expresión, información o periodística<sup>449</sup>. Aunque usualmente, la introducción de estos mecanismos responde a necesidades propias de la comunicación como son, garantizar la interconexión, la accesibilidad y la pluralidad informativa; existen otras limitaciones que atienden a necesidades distintas como ocurre en periodo electoral. Por ejemplo, durante la campaña electoral para lograr su cometido, se requieren la utilización de los medios de comunicación para transmitir la propaganda, lo que obliga a las empresas mediáticas a reservar ciertos espacios para fines electorales.

En atención a lo anterior, podemos anticipadamente detectar por lo menos tres problemas principales que se presentan durante un proceso electoral: a) la regulación

---

<sup>447</sup> Sobre los modelos de comunicación véase GAVARA DE CARA, Juan C.: *Las autoridades independientes de control de los medios de comunicación*, Bosch, Barcelona, 2013; MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.): *Derecho de la regulación económica*, Isutel, vol. V Audiovisual, Madrid, 2010, pág. 111-118; TEROL GÓMEZ, Ramón: *El control público de las comunicaciones. Autoridades reguladoras*, Triant lo Blanch, Valencia, 2000; MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Servicio público y mercado*, Civitas, Madrid, 1998; LLANEZA GONZÁLEZ, Paloma: *Telecomunicaciones. Régimen General y Evolución Normativa*, Aranzadi, Pamplona, 1998; CHINCHILLA MARÍN, Carmen: *Ordenación de las Telecomunicaciones*, *op. cit.*; entre otros.

<sup>448</sup> Al respecto véase una reflexión sobre la regulación de la televisión en Estados Unidos HAZLETT, Thomas W.: "Essay on Television Regulation, All broadcast regulation politics are local: A response to Christopher Yoo's model of Broadcast regulation", *Emory Law Journal*, vol. XLIII, núm. 233, 2004, págs. 233-254.

<sup>449</sup> Para mayor abundamiento, véase ROSADO IGLESIAS, Gema: *La Televisión Pública...*, *op. cit.*, págs. 395-505.

concreta de medios de comunicación en materia electoral; b) la cesión de espacios electorales; y c) la neutralidad informativa exigida a los medios durante el periodo electoral.

En primer lugar, la regulación concreta de las empresas de comunicación en materia electoral, se refiere al establecimiento de reglas que señalan las obligaciones a las que están sujetos los medios de comunicación en el proceso electoral. Lo que han generado delicados problemas constitucionales, que normalmente involucran derechos de libertad de empresa, libertad de expresión, información y obligaciones legales en la prestación del servicio público de las comunicaciones<sup>450</sup>.

Ahora bien, dado que la actividad de las empresas mediáticas consiste en explotar redes y prestar servicios de telecomunicación, lo que en esencia, les obliga a estar sujetos a una doble regulación, una de libre competencia en el mercado de las telecomunicaciones, y otra relacionada con el servicio público o interés general que entraña el servicio de las comunicaciones<sup>451</sup>. La primera característica legitima la finalidad de lucro de las empresas de la información; mientras que las características de servicio público o servicio de interés general implican que se preste un servicio esencial para la sociedad, lo que justifica y explica que a las empresas de la comunicación se les imponga determinadas obligaciones públicas<sup>452</sup>.

En segundo lugar, la cesión de espacios en los medios para fines político-electorales, es una prerrogativa que han adoptado diversos países en atención a la garantía de igualdad en el acceso a medios, aplicable a todos los contendientes. De esta forma, se ha procurado evitar que el dinero o el tráfico de influencias, sean factores determinantes para la adquisición de espacios en los audiovisuales. No obstante, el problema que presenta tiene que ver con la legitimidad y proporción de los espacios adjudicados para tales fines. En otras palabras, los medios de comunicación (públicos o

---

<sup>450</sup> Sobre todo, véase GÓMEZ ORFANEL, Germán: "Pluralismo y libertad de medios de comunicación (art. 11.2 CDFUE)", *op. cit.*, págs. 443-462.

<sup>451</sup> Sobre el tratamiento de servicio público, véase en México art. 6, apartado B, fracción III, de la CPEUM (última reforma DOF 11-06-2013), que contempla que "la radiodifusión es servicio público de interés general, por lo que el Estado garantiza que se brinden beneficios de cultura a la población y contribuya al fomento de los valores de la identidad nacional, preservando la pluralidad y la veracidad de la información". El mismo tratamiento recibe en otras constituciones como en Italia en art. 43 prevén que, "la ley podrá, con finalidades de interés general, reservar a título originario o transmitir mediante expropiación al Estado, a entes públicos o comunidades de trabajadores o de usuarios determinadas empresas o categorías de empresas que exploten servicios públicos esenciales o fuentes de energía o situaciones de monopolio y tengan carácter de interés general predominante". En España art. 128.2 de la CE, señala que "se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio, y asimismo acordara la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general".

<sup>452</sup> En este sentido, CHINCHILLA MARÍN, Carmen: "Art. 20. Delimitación de las obligaciones de servicio público", en GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y QUADRA-SALCEDO, Tomás de la: *Comentarios a la ley General de Telecomunicaciones. Ley 32/2003, de 3 de Noviembre*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, pág. 356.



privados) han tenido que conferir (gratuitamente o a precios reducidos) sus espacios a los partidos políticos o candidatos, privándose con ello de importantes ingresos económicos<sup>453</sup>.

En tercer lugar, el problema de la neutralidad exigida a los medios durante la campaña electoral obliga a una abstención en el posicionamiento político durante el concreto periodo electoral<sup>454</sup>. El objetivo de tal medida es garantizar que la información política difundida en los medios de comunicación durante el proceso electoral, sea transmitida con la mayor objetividad e imparcialidad posible. Aunque dicha obligación puede generar ciertas dudas de constitucionalidad frente a la garantía de pluralidad informativa, quizá podría salir adelante si se toman en cuenta algunos criterios de interpretación constitucional en el análisis de contenido informativo<sup>455</sup>. Para ello introduciremos dos posicionamientos.

El primer criterio, es el que nos remite al polémico debate entre hechos (libertad de información) y opiniones (libertad de expresión). Sin embargo, como ya habíamos referido, es un criterio que difícilmente nos indicará con exactitud el sesgo informativo, debido a la dificultad práctica de separar los hechos de las opiniones y por ende, la identificación puntual de la información neutra de la que no lo es.

El segundo criterio, tiene que ver con la presunción anticipada de sesgo informativo en función de la existencia o no de monopolios mediáticos<sup>456</sup>. Es decir, el peligro de suministrar información parcial durante la campaña electoral se encuentra en la irregular, pero no infrecuente práctica de racionalizar y dosificar la información. Lo que

---

<sup>453</sup> En este sentido, véase ROSADO IGLESIAS, Gema: *La Televisión Pública...*, op. cit., págs. 49, 55 y 55.

<sup>454</sup> En semejantes términos, autores como Galdón López sostienen que “es esquizofrénicamente desatinado tratar de separar la realidad objeto de la información y el modo de su tratamiento informativo o *framing*, así como el papel que trabajan en los medios. La separación de hechos y opiniones, la imparcialidad y la neutralidad fueron avalados por la convicción de la creencia liberal del proceso de «autojusticia», es decir, que el hombre es capaz de discernir lo «bueno y lo verdadero» a pesar de estar sometido a un hundimiento de informaciones, unas verdaderas y otras falsas”. GALDÓN LÓPEZ, Gabriel: *Desinformación, Método, Aspectos y Soluciones*, Ediciones Universidad de Navarra S.A., Pamplona, 1999, pág. 20. Sobre el tratamiento informativo o *framing*, véase DUSSALLANT, Patricio: “La neutralidad como forma de encuadre en una campaña electoral”, *Comunicación y sociedad*, vol. XVII, núm. 2, 2004, págs. 45-71; RODRÍGUEZ, Raquel, y CASTROMILL, Antón R.: “La circulación social de los encuadres periodísticos en tiempo de campaña electoral: Transmisión, influencia y atribución de responsabilidad”, *Zer*, vol. XV, núm. 29, 2010, págs. 193-212; y MUÑIZ, Carlos, y ROMERO, Alan: “*Farming* de la campaña electoral mexicana. Análisis de los encuadres noticiosos sobre política presentes en los principales diarios digitales mexicanos de ámbito nacional”, en MATEOS MARTÍN, Concha, HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Ciro E., y otros (coords.): *Actas –IV Congreso Latina de Comunicación Social: Comunicación, control y resistencia*, España, 2012, págs. 1-17 [Disponible en [http://www.revistalatinacs.org/12SLCS/2012\\_actas/151\\_Muniz.pdf](http://www.revistalatinacs.org/12SLCS/2012_actas/151_Muniz.pdf)].

<sup>455</sup> En España el sometimiento de los medios de comunicación privados a los límites de neutralidad y objetividad (66.2 de la LOREG) ha provocado fuertes críticas doctrinales. Al respecto, véase entre otros, HOLGADO GONZÁLEZ, María: “El papel de los medios de comunicación...”, op. cit., págs. 477-479.

<sup>456</sup> En este sentido, GILLEN, Abraham: *Técnicas de Desinformación...*, op. cit., pág. 209.

eventualmente podrían propiciar un control y concentración de la información. Desde este escenario es muy probable que exista menor pluralidad informativa y, con frecuencia, se pueda llegar a dudar del grado de neutralidad y libertad informativa. Tal como ha sucedido en nuestros días con algunos países que presentan delicados problemas relacionados con la libertad de expresión, por ejemplo, Venezuela<sup>457</sup>, Ecuador<sup>458</sup>, República Dominicana<sup>459</sup>, entre otros.

---

<sup>457</sup> Véase, por ejemplo, Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos, de 9 de diciembre de 2004 (última reforma diciembre de 2010), especialmente los arts. 9, 14 y 27. Un caso que merece especial reproche es la expropiación de la cadena de televisión “Globovisión” cuyas causas jurídicas hasta la fecha son discutibles y generan graves dudas sobre la libertad de expresión y la disidencia política. Véase SCIDH *Perozo y otros contra Venezuela*, de 28 de enero de 2009.

<sup>458</sup> Véase Ley Orgánica de Comunicación (LOC), de 25 de junio de 2013; arts. 33, 42, 77 y 111 especialmente, cuya normativa impone verdaderos obstáculos para el ejercicio pleno de la libertad de expresión y a través de los medios de comunicación. Los arts. 19 y 20 hacen alusión a una responsabilidad ulterior por las expresiones manifestadas que lesione derechos constitucionales, de la comunicación y la seguridad pública, dicha responsabilidad será administrativa, civil y penal. El art. 22 establece que “la información de relevancia pública que se recibe a través de los medios de comunicación sea verificada, contrastada, precisada y contextualizada (...) si las personas que son citadas como fuentes de información u opinión tiene un interés específico o vinculación de orden electoral, político, económica o de parentesco en relación (...) la narración periodística, esto deberá mencionarse como dato de identificación de la fuente” cánones por demás rigurosos en todos los ámbitos, con mayor razón en el electoral y político (críticos en esta línea véase *Human Rights Watch* (HRW). [Disponible en <http://www.hrw.org/news/2013/06/17/ecuador-end-assault-free-speech>] (Consultado 30-04-2014). Destaca poderosamente la atención de especialistas el desarrollo del art. 71 que establece que “la información es un derecho constitucional y público”. Varios sectores relacionados con los medios de comunicación insisten en que dicha interpretación “como bien público del Estado” es un grave problema (en este sentido véase Informe sobre la Libertad de Prensa Ecuador: 2013, pág. 8). [Disponible en [http://www.freemedia.at/fileadmin/media/Documents/IPI\\_mission\\_reports/IPI\\_2013\\_Informe\\_Ecuador\\_Libertad\\_de\\_Prensa.pdf](http://www.freemedia.at/fileadmin/media/Documents/IPI_mission_reports/IPI_2013_Informe_Ecuador_Libertad_de_Prensa.pdf)] (Consultado 30-04-2014). En el mismo sentido, véase el Comunicado de Prensa R47/13, “La Relatoría especial para la libertad de expresión de la Comisión IDH manifiesta su preocupación por la aprobación de la ley orgánica de comunicación en Ecuador”, Washington D.C., 28 de junio de 2013, [Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=928&IID=2>] (Consultado 30-04-2014). Un caso digno de ser analizado sobre la aplicación de cuestionables sanciones penales a ejecutivos y periodistas del medio de comunicación el “El Universo” por el delito de “desacato”, debido a la demanda interpuesta por el presidente Correa, quien se quejaba de afectación a su imagen, por un artículo de prensa que daba a conocer información sobre presuntos “crímenes de lesa humanidad” cometidos por su Gobierno. Véase también el Código Orgánico Integral Penal (en reforma), véase art. 183 sobre la imposición de 6 meses a dos años de prisión por el delito de calumnias; y Ley de Telecomunicaciones (en reforma), lo preocupante de esta última es que “combinada con la Ley Orgánica de Comunicación amplia, invasiva y altamente reguladora, podría obstaculizar el ejercicio del periodismo. Sus penalizaciones excesivas y sus métodos cuestionables de conocer y renovar concesiones, así como los poderes adicionales que le otorga al Consejo de comunicación (...) podría aumentar la posibilidad de que los funcionarios públicos de Ecuador busquen explotar la ley y atacar a los medios de comunicación y a los periodistas que, con su trabajo, critiquen o investiguen sus acciones o sus políticas”. En “Texto de la carta enviada por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión al Estado de Ecuador sobre la Ley Orgánica de Comunicación”, Washington D.C., 28 de junio de 2013, [Disponible en

En todo caso, la justificación para introducir un canon de neutralidad informativa, puede descansar en la protección del derecho del ciudadano a obtener información política no manipulada o deformada<sup>460</sup>. De tal suerte que pueda ejercitar libremente su derecho al voto. Sin embargo, a nuestro juicio, no es el fin el que pueda verse cuestionado, sino la puesta en práctica de dicha exigencia tal como ya lo hemos mencionado.

La búsqueda de un marco jurídico equilibrado es una labor ardua que usualmente deja insatisfechos a muchos de sus actores<sup>461</sup>. Por lo que atentos debemos estar a todo tipo de injerencia que tenga como objetivo reducir nuestra libertad de expresión, pero también debemos apelar hasta el cansancio, por la prevalencia de garantías que nos permita compensar algunas de las desventajas connaturales de los contendientes en lo que a libertad de expresión política se refiere<sup>462</sup>.

Bajo esta lógica argumentativa, la delimitación del marco electoral en específico del modelo de regulación propagandística, es una actuación que compete al legislador, y su objetivo, a nuestro juicio, no es solo legítimo sino conveniente<sup>463</sup>.

Normalmente detectamos dos tipos de regulación visibles, la primera, es lo que denominamos regulación de contenido que procura garantizar la transmisión del

---

[http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/2013\\_06\\_28\\_CARTA\\_ECUADOR\(VP\)\\_ESPANOL.PDF](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/2013_06_28_CARTA_ECUADOR(VP)_ESPANOL.PDF)  
(Consultado 30-04-2014).

<sup>459</sup> Véase Ley núm. 6132, de Expresión y difusión del Pensamiento. Llama la atención poderosamente el art. 30 que a la letra dice “la difamación cometida por uno de los medios enunciados en los arts. 23 y 29 en perjuicio de las Cortes y Tribunales, de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional, de las Cámaras Legislativas, de los Ayuntamientos y otras instituciones del Estado, serán castigadas con pena de prisión de un mes a un año y con multa de RD \$50.00 a RD\$500.00, con una sola de estas dos penas. En los mismos términos los arts. 31 al 38. También hay un apartado que castiga los delitos contra los Jefes de Estado y los Agentes Diplomáticos extranjeros, así como la existencia de crímenes y delitos cometidos por vía de prensa. [Disponible en [http://www.comisionadodejusticia.gob.do/phocadownload/Biblioteca\\_Virtual/Derechos\\_Humanos/Ley%206132,%20de%20Expresion%20y%20Difusion%20del%20Pensamiento.pdf](http://www.comisionadodejusticia.gob.do/phocadownload/Biblioteca_Virtual/Derechos_Humanos/Ley%206132,%20de%20Expresion%20y%20Difusion%20del%20Pensamiento.pdf)].

<sup>460</sup> En este sentido, SÁNCHEZ MUÑOZ, Oscar: “Propaganda gubernamental y elecciones”, *op. cit.*, pág. 36-38.

<sup>461</sup> En este sentido, FISS, Owen: *La ironía de la libertad de expresión*, *op. cit.*, pág. 35.

<sup>462</sup> En semejantes términos, la CIDH ha señalado que “los Estados deben adoptar medidas positivas (legislativas, administrativas o de cualquier naturaleza) para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes que comprometan el goce y ejercicio efectivo del derecho de la libertad de expresión de ciertos grupos, en condiciones de igualdad y no discriminación. Lo anterior, naturalmente, dentro del respeto pleno por el ejercicio de la libertad de expresión de todos, en los términos que ya han sido claramente definidos por la jurisprudencia interamericana. Es claro entonces que la regulación sobre radiodifusión debería apuntar a superar las desigualdades existentes en el acceso a los medios de comunicación, por ejemplo, de sectores desfavorecidos económicamente. En este sentido, los Estados no sólo deben abstenerse de discriminar a estos sectores sino que además deben promover políticas públicas activas de inclusión social”. Informe Anual de la Comisión IDH 2009, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Capítulo IV, 30 de diciembre de 2009, párrafos 34 y 35.

<sup>463</sup> Al respecto véase, ACEVES GONZÁLEZ, Francisco de J.: “Elecciones, medios y publicidad política...”, *op. cit.*, pág. 60.

mensaje y la distribución de los espacios entre los contendientes electorales y otros. La segunda, es la regulación técnica que trata de evitar la inequidad y la ilegalidad de lo transmitido, centralizando la normativa en cuestiones de soporte, duración, repetición, entre otras.

### **a) Regulación de contenido**

Durante el proceso electoral los actores políticos en el uso de su libertad de expresión pueden incurrir en declaraciones exasperadas o inquietantes con el ánimo de provocar al electorado. Las leyes, por lo general, tratan de evitar a través de una serie de reglas que existan voces que afecten los derechos de terceros. En ocasiones quienes se atreven a irrumpir en la contienda lo hacen con el uso de discursos antidemocráticos como son el discurso del odio, racista o el insulto, intentando menospreciar o silenciar a ciertas minorías<sup>464</sup>. La normativa que excluye de la protección jurídica alguna expresión durante la campaña política es quizá la más complicada de legitimar.

Determinar de forma anticipada qué expresiones pueden afectar otros derechos, atentar contra la seguridad nacional, provocar algún delito, etc., es casi tan complejo como un “juego de azar”. Actuar como profesionales de la lingüística y la antropología para llegar al sentido preciso de la expresión emitida en la campaña electoral, es a todas luces, una labor complicada.

(i) Por ejemplo, en Estados Unidos se han preocupado más por regular la igualdad de los contendientes en el acceso a los medios, que por las expresiones proferidas durante la campaña electoral<sup>465</sup>. Más aún, existe la prohibición de censura frente a lo expresado en los medios de comunicación. Este precepto es concretamente aplicable a las empresas de radiodifusión, mismas que deben mostrar máxima tolerancia en sus programas, incluso si utilizan expresiones racistas, vulgares o difamatorias<sup>466</sup>; con excepción de aquellas en las que exista un peligro claro e inminente<sup>467</sup>.

---

<sup>464</sup> Véase arts. 1, 10 y 14 del CEDH; arts. 1 y 13 del CADH; arts. 9 y 28 Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, y art. 4 del Convenio para la Eliminación de toda forma de Discriminación Racial.

<sup>465</sup> Sobre la regla de *equal time rule*, que implica que si a un candidato se le ofrecido un tiempo determinado el medio tiene que hacer lo mismo con el resto de candidatos que participen en los comicios, con la excepción de aquellos programas informativos de interés general. Al respect, véase *Communication Act*, section 315 y section 312 (a). Véase la amplia doctrina *Farmers Educational & Cooperative Union v. WDAY Inc.*, 360 US 525 (1959); *Goldwater v. FCC*, 379 US 893 (1964); *CBS Inc. v. FCC*, 453 US 367 (1981); *League of Women Voter of California*, 468 US 364 (1984); entre otras.

<sup>466</sup> *Communication Act*, sección 315 y sección 312 (a).

<sup>467</sup> Para mayor abundamiento, MIERES MIERES, Luis J.: “La regulación de los contenidos audiovisuales: ¿por qué y cómo regular?”, en CARPIZO Jorge, y CARBONELL, Miguel (coords.): *Derecho a la información y*

Cabe resaltar que en la actualidad es habitual que los partidos políticos sean quienes libremente elaboren su propaganda sin estar sujetos a un diseño previo. Más tarde, será el medio de comunicación el que se limite a transmitir dicha información, sin posibilidad de incidir en el diseño del anuncio político.

(ii y iii) Sin embargo, existen países donde esto no necesariamente ocurre así. En algunos Estados han elaborado algunas directivas o lineamientos en los que se señala cómo deben ser presentados los anuncios electorales y qué contenidos no podrán ser utilizados durante el debate público. Por ejemplo, en Reino Unido existen algunos lineamientos que prohíben utilizar en el diseño de los *spots* electorales grabaciones sobre procedimientos parlamentarios, archivos o noticias sobre miembros de otros partidos, u otros actores públicos<sup>468</sup>. En semejantes términos, en Francia se han establecido una serie de directivas que regulan el contenido de los anuncios en cada elección, incluyendo prohibiciones en el uso del lenguaje ofensivo entre candidatos, la prohibición de usar símbolos nacionales o referencias a las instituciones europeas, entre otras<sup>469</sup>.

(iv) En contraste, en Alemania las emisoras están facultadas para controlar el contenido del espacio y, si detectaran algún contenido ilegal, pueden rechazar la transmisión<sup>470</sup>. Sin embargo, en todo caso, la legislación alemana prevé que los

---

*derechos humanos. Estudio homenaje al maestro Mario de la Cueva*, III-UNAM, México, 2000, págs. 245-264. Sobre todo véase MEIKLEJOHN, Alexander: *Political Freedom...*, *op. cit.*, págs. 29-50.

<sup>468</sup> Los lineamientos son elaborados en coordinación con la Comisión Electoral, Ofcom (broadcasting code) y la BBC (editorial guidelines) [Disponibles en [www.broadcastersliaisongroup.org.uk/](http://www.broadcastersliaisongroup.org.uk/)]. Más aún, autores como Rowbotton han destacado que en las elecciones de Reino Unido de 2010 muchos candidatos asumieron el compromiso de desarrollar una «campaña limpia», en la que convinieron no mentir al electorado, no realizar declaraciones sobre los contendientes sin pruebas, no hacer alusiones a cuestiones personales y hacer sólo promesas honestas y razonables. ROWBOTTON, Jacob: “Lies, manipulating and elections. Controlling false campaigns statements”, *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. XXXII, núm. 1, 2012, pág. 531.

<sup>469</sup> Véase la Decisión núm. 2012-312 de 15 de mayo 2012, relativa a las condiciones de producción, de programación y de difusión de las emisoras de la campaña electoral en las elecciones legislativas de junio de 2012, Periódico Oficial de la República de Francia, 19 de mayo de 2012, pág. 7. Así como *Conseil Supérieur de l’Audiovisuel* de 2009, *Elections au Parlement européen: conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions de la champagne officielle radiotélévisée*. [Disponible [www.csa.fr/actualite/decisions/decisions\\_detail.php?id=128502](http://www.csa.fr/actualite/decisions/decisions_detail.php?id=128502)]. En este sentido, HOLTZ-BACHA, Christina y otros: “Advertising for Europe”, *op. cit.*, pág. 81.

<sup>470</sup> Por ejemplo, en la década de los sesenta ante la «agresividad» que mostraron ciertos partidos nazis, el Tribunal Constitucional Federal alemán determinó que las radiodifusoras pueden negar un espacio electoral con el argumento de que el contenido puede ser anticonstitucional, dado que la competencia para decidir sobre la constitucionalidad de un partido y sus anuncios recae en el Tribunal Constitucional Federal. Véase BVerfGE 12, 205, la primera sentencia sobre Radiodifusión, Sentencia de la Segunda Sala, de 28 de febrero de 1961 -2 BvG 1, 2/60-; BVerfGE 31, 314, la segunda sentencia sobre Radiodifusión, Sentencia de la Segunda Sala, de 27 de julio de 1971 -2 BvF 1/68, 2 BvR 702/202/68-; BVerfGE 57, 295, la tercera sentencia sobre la Radiodifusión, Sentencia de la Primera Sala, de 16 de junio de 1981 -1 BvL 89/783-; BVerfGE 61, 1, sentencia sobre libertad de expresión en una campaña electoral –elecciones del parlamento europeo-, de 22 de junio de 1982 -1 BvR 1376/79-; BVerfGE 73, 118, la cuarta sentencia

conflictos jurídicos que se desencadenen por tal motivo, se resolverán ante la jurisdicción contenciosa-administrativa en el caso de la radiodifusoras públicas, y en la jurisdicción ordinaria para las privadas<sup>471</sup>.

Otra forma de delimitar el contenido de la información política que se difunde dentro de la campaña electoral es fijando la responsabilidad a los medios de comunicación<sup>472</sup>. La discusión se refiere básicamente a dos temas: a) la detección de contenidos ilícitos o antidemocráticos en el contexto de las campañas electorales, y b) en la autorregulación de los propios medios de comunicación sobre estos discursos.

(v) Sobre la detección de ciertos contenidos ilícitos o antidemocráticos, se ha identificado que los delitos más comunes en el debate político son la calumnia, la injuria y la difamación<sup>473</sup>. Por ejemplo en España, el art. 148 de la LOREG contempla que quien cometa delito de calumnia o injuria en periodo de campaña, se hará acreedor a las penas máximas previstas en el Código Penal<sup>474</sup>. En el mismo sentido, existen leyes

---

sobre Radiodifusión, Sentencia de la Primera Sala, de 4 de noviembre de 1986 -1 BvF 1/84-. Información disponible en castellano en SCHWABE, Jürgen: "Jurisprudencia del Tribunal Federal Alemán. Extractos de las sentencias más relevantes", *Konrad Adenauer Stiftung*, Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, México, DF, 2009, págs. 132-469. [Disponible en [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_16817-544-4-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_16817-544-4-30.pdf)]. Véase también KOMMERS, Donald P.: *The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Duke University Press, 1997, págs. 360-414.

<sup>471</sup> Al respecto, Fernández Vivas señala que en Alemania bajo ciertas condiciones bien delimitadas "las cadenas de radiotelevisión, públicas o privadas, sólo podrán rechazar la difusión de un espacio de publicidad electoral si el espacio se dedica a fines diferentes de los electorales, o si infringe de forma evidente alguna disposición penal". FERNÁNDEZ VIVAS, Yolanda: *Igualdad y partidos políticos: análisis constitucional y comparado de la igualdad de oportunidades de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2007, pág. 105. En el mismo sentido, SCHULZ, Winfried: "Campañas electorales en el entorno multimedia: evoluciones en Alemania", en MUÑOZ ALONSO, Alejandro, y ROSPIR, Juan I. (editores): *Democracia mediática y campañas electorales*, Ariel, Barcelona, 1999, págs. 125-150.

<sup>472</sup> Para mayor abundamiento, véase los trabajos elaborados por el Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación, la Relatora Especial de la OEA para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y los Pueblos (CADHP). En este documento la ONU se pronunció sobre la libertad de opinión y expresión de los medios de comunicación y la responsabilidad legal que tiene por las publicaciones o declaraciones ilegales de políticos en el contexto de elecciones. Este tipo de declaraciones podría incluir las expresiones de odio y la denigración política. [Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=744&IID=2>].

<sup>473</sup> En Reino Unido existen diversas prohibiciones sobre el uso de un lenguaje difamatorio o una información tergiversada, véase *On Electoral Assistance*, versión 1.0: december 2010. *Department for International Development and Foreign & Commonwealth Office*, pág. 34. Mientras que en Francia la jurisprudencia ha permitido resolver esta problemática como se puede ver en el siguiente extracto. Por ejemplo, la IV-5 Jurisprudencia electoral, "Los editores deberán respetar la jurisprudencia emitida por los jueces en materia electoral. En especial, no podrán transmitir mensajes electorales difamatorios, abusivos, engañosos o información que por las condiciones o el momento sea imposible obtener una respuesta o que por su naturaleza se vuelva inoperante". Deliberación núm. 2011-1 de enero de 2011, relativo al principio de pluralismo político al servicio de la radio y la televisión en periodo electoral. Periódico Oficial de la República de Francia, 1 de febrero de 2011, pág. 80.

<sup>474</sup> Véase arts. 206 y 208 del Código Penal de España.

que regulan la responsabilidad de los medios de comunicación sobre declaraciones ilegales, tal como lo hace la LGCA que califica como muy grave la difusión de contenidos que fomenten el odio, el desprecio, o la discriminación por razones de raza, sexo, religión, nacionalidad, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social<sup>475</sup>.

Otra alternativa ha caminado por las sinuosas veredas de la autorregulación comunicativa. Es a través de este sistema de autocontención como los propios medios se regulan con la aplicación de códigos de ética y la atenta vigilancia de los colegios profesionales<sup>476</sup>. En este sentido, en España existen disposiciones que regulan el contenido informativo de los medios de comunicación, como el “Código de autorregulación sobre contenidos televisivos e infancia”, de 9 de diciembre de 2004<sup>477</sup>, entre otros<sup>478</sup>. Sin embargo, dichas medidas al ser criterios de conciencia, no siempre funcionan. Con frecuencia, el poder del dinero y la posibilidad de dirigir la opinión pública rebasan los límites éticos establecidos.

No debemos obviar que los medios de comunicación son corporaciones con fines de lucro y con ideologías propias que se identifican con una cierta visión del mundo. Dichos principios son claves para entender el anclaje de la libertad de expresión

---

<sup>475</sup> Art. 4 numeral 2, de la LGCA.

<sup>476</sup> Al respecto, Guichot señala que “la autorregulación, como género consiste en la elaboración por los propios operadores de un sector de normas y códigos de conducta voluntarios (*soft law*) que complementan las normas jurídicas obligatorias (*hard law*)”. GUICHOT, Emilio (coord.): *Derecho de la Comunicación*, op. cit., pág. 98. No obstante, existen normas previstas que regulan la actuación de los periodistas y criterios sentados en este sentido. Véase por ejemplo, Tesis aislada de la SCJN, rubro: “Libertad de expresión. Interpretación de la negligencia inexcusable de los periodistas en la Ley de Responsabilidad Civil para la protección del Derecho a la vida privada, el honor y la propia imagen en el DF”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S. J. F. y su Gaceta; Libro XX, mayo de 2013, tomo 1, pág. 552, 1a. CXXXVII/2013 (10a.).

<sup>477</sup> [Disponible en [http://www.rpd.es/documentos/Codigo\\_y\\_criterios\\_calificacion.pdf](http://www.rpd.es/documentos/Codigo_y_criterios_calificacion.pdf)]

<sup>478</sup> Sobre la evolución de las diversas regulaciones en materia de contenidos en la Unión Europea, podemos identificar en principio cuatro momentos importantes. El primer momento se dio en 1989, con la Directiva 89/552/CEE del Parlamento y del Consejo, de 3 de octubre de 1989, disposiciones para regular la actividad de radiodifusión preservando algunos objetivos como: interés público, diversidad cultural, el derecho de réplica, la protección de los consumidores, la protección de menores y la promoción de programas audiovisuales europeos. El segundo momento se dio en 1997, cuando se introdujeron algunas modificaciones relativas a la definición de criterios (sede central y decisión de programación) para atribuir a uno u otros Estado la jurisdicción sobre los prestadores, la creación de categorías de acontecimientos de gran importancia para la sociedad (especialmente manifestaciones deportivas), y el refuerzo a la protección de menores (mediante advertencias –acústicas o visuales-). El tercer momento surgió en 2007, cuando se simplificó la regulación a través de la distinción entre servicios «lineales» (televisión tradicional, Internet y teléfono móvil) y servicios «no lineales» (televisión y noticias a la carta), así como una referencia a la televisión de alta definición. Finalmente, el cuarto momento se da con la emisión de la Directiva 2010/13/UE del Parlamento y del Consejo, de 10 de marzo de 2010, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual, ha codificado en un texto único e integrado las disposiciones vigentes en la materia. Para mayor abundamiento véase, GUICHOT, Emilio (coord.): *Derecho de la Comunicación*, op. cit., págs. 96-97.

política, misma que debe compaginar con la competencia comercial y la pluralidad de valores mediáticos. De ahí que resulte complicado exigir a los medios la obligación de ser neutrales en el tratamiento informativo<sup>479</sup>.

Sin embargo, en el específico lapso que corresponde a la campaña electoral, la exigencia de una neutralidad informativa, no parece del todo descabellada. Aunque ciertamente las empresas mediáticas tienen libertad para dar el tratamiento que consideren oportuno a la información política de acuerdo con su propia línea editorial. No obstante, ésta se encuentra condicionada por una serie de garantías que todos los medios deben ofrecer, como son, una información plural, recabada con diligencia y profesionalismo, contraste de fuentes informativas, entre otras.

Más aún, durante el periodo electoral las exigencias informativas sobre cuestiones electorales adquieren un nivel de protección especial, debido a la necesidad de salvaguardar garantías adicionales, presentes solo durante el proceso electoral. Estas son, mantener una igualdad en el acceso y disposición de los espacios electorales, así como intentar eliminar todo tipo de prácticas de discriminación informativa que permitan privilegiar o suprimir información política de determinados candidatos. Por lo que la exigencia de una neutralidad informativa merece, al menos durante la campaña electoral, una reflexión más profunda que permita valorar la pertinencia de su introducción, a fin de salvaguardar otros bienes protegidos como son la igualdad en el tratamiento de la información política de las ofertas electorales presentes durante la campaña.

En conclusión, hasta este momento, no existe consenso para establecer un equilibrio entre libertad de expresión y protección de otros derechos en el discurso político. Especialmente si nos movemos en el difícil campo del discurso protegido. No obstante hay ciertos criterios compartidos que siguen algunos países como lo ilustra la tradición jurídica europea, cuya legislación ha tratado de contrarrestar el efecto de los discursos antidemocráticos, prohibiendo en diversos instrumentos legales europeos la utilización de expresiones contrarias a los valores democráticos.

---

<sup>479</sup> Así lo ha señalado Sánchez Muñoz al aseverar, que “la ley puede exigir que los medios privados sean plurales, pero no podrá obligarles a ser neutrales”. SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar: *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, CEPC, Madrid, 2006, págs. 258. En el mismo sentido, Rallo Lombarte señala que “el pluralismo informativo (...) vendría a resumirse en la exigencia general de que el tratamiento de la información política sea no solo profesionalmente irreprochable sino, también *leal* con la relevancia que dicho trato adquiere para la formación libre de la opinión pública”. RALLO LOMBARTE, Artemi: *Pluralismo informativo...*, *op. cit.*, págs. 59-60.



## b) Regulación técnica

La regulación técnica en sentido estricto se basa en la materialización normativa que busca la igualdad en el acceso a medios de comunicación. Pero la complejidad que subyace al fenómeno de las telecomunicaciones, los audiovisuales y el acceso a medios de comunicación viene impuesta por un lenguaje técnico y, en ocasiones, “literalmente incomprensible para el resto de los mortales, incluidos por tanto los juristas”<sup>480</sup>. Consecuentemente, por lo especializado de la materia, suele ocurrir que la normativa se quede rezagada frente a las directrices que demanda el uso y aprovechamiento de las telecomunicaciones.

La regulación técnica, a grandes rasgos, se centra en la preparación de las herramientas necesarias para materializar el acceso a los medios, sin que exista algún impedimento de carácter práctico que entorpezca dicha prerrogativa electoral.

En este entendido, por lo general la ley prevé un tiempo determinado para la propaganda en medios de comunicación durante la campaña. También se establecen la franja horaria en la que se debe de transmitir, el tipo de medio de comunicación (radio, televisión, prensa, medios electrónicos, etc.), se determinan tiempos de acceso dependiendo si el medio es público o privado, formato de difusión, entre otros aspectos<sup>481</sup>. Estas previsiones en la asignación de espacios apuntan a un reparto equilibrado entre los contendientes, por lo que usualmente se intentan seguir una serie de principios de proporcionalidad y equidad en la distribución.

(i) Por ejemplo, en Alemania la Ley de Partidos señala que la asignación de espacios en los medios de comunicación es proporcional a los resultados obtenidos en la última elección. De igual forma, destaca que la distribución de espacios en las radiodifusoras varía en función de la importancia del partido, en términos de relevancia social, número de afiliados y nivel de participación en el Gobierno<sup>482</sup>. No obstante, todos los

---

<sup>480</sup> En este sentido, Chinchilla Marín señala que “no solamente es un problema de lenguaje el que tiene que afrontar el jurista que quiere conocer el Derecho de las telecomunicaciones, es fundamentalmente, un problema de formación, o más exactamente, de carencia de formación necesaria para «entender» los fenómenos que esas definiciones describen, fenómenos que los físicos o los ingenieros de telecomunicaciones manejan con normalidad, y que, sin embargo, a nosotros los juristas nos parece que pertenece al mundo del más allá, esto es, de lo que no se ve ni se toca, y, por tanto, resulta incomprensible”. CHINCHILLA MARÍN, Carmen (dir.): *Ordenación de las Telecomunicaciones*, op. cit., pág. 12.

<sup>481</sup> Para mayor abundamiento sobre la regulación de contenidos, véase entre otros documentos, “Regulation of Content of Direct Access Material?”, *The Electoral Knowledge Network*. [Disponible en <http://aceproject.org/main/english/me/mec04c.htm>] (Consultado 15-06-2014).

<sup>482</sup> En este sentido, véase párrafo 5 de la Ley de Partidos, así como las sentencias del Tribunal Constitucional Federal alemán, BVerfGE 7, 99 (108); BVerfGE 13, 204 (205); BVerfGE 14, 121 (137);

partidos políticos tienen el derecho a participar en la elección, pero los tiempos en todo caso se ajustarán a los criterios de proporción. Asimismo, es conveniente tener presente que la repartición de espacios electorales se realiza de distinta manera en la televisión pública que en la privada.

El ordenamiento alemán contempla que las cadenas de radiodifusión pública podrán ofrecer espacios electorales a los partidos que así lo soliciten<sup>483</sup>. Sin embargo, la asignación dependerá de las candidaturas que participen. Por ejemplo, si se presentan candidatos en todas las circunscripciones, se podrán asignar espacios en la primera cadena de televisión ARD (*Erstes Deutsches Fernsehen*), y si no es así, se asignarán los espacios en el segundo canal ZDF (*Zweiten Deutsches Fernsehen*). El mismo criterio aplica para la radio pública. En cambio, para las cadenas de radio que son privadas, la distribución es distinta. En este caso, las cadenas privadas elaboran con anticipación un programa donde indican los espacios, canales y franjas horarias disponibles y lo distribuyen entre los partidos solicitantes. Serán los partidos quienes decidan si aceptan o no la propuesta.

Finalmente vale la pena mencionar, que queda excluido de este libre diseño el formato del espacio. En este sentido, el formato será invariablemente el “spot”, el cual puede tener una duración máxima de noventa segundos, pudiendo ser segmentado, siempre que la fracción no sea inferior a treinta segundos. Por otra parte, el momento de difusión del spot en la programación general del medio de comunicación también se encuentra predeterminado. En este caso, se ha articulado a través de bloques de tiempo especialmente dedicados para la difusión de propaganda electoral (y no, como sucede en otros países, a través de apariciones diseminadas a lo largo de la programación del día)<sup>484</sup>.

(ii) En el Reino Unido se prohíbe a los partidos políticos la compra de espacios en los medios de comunicación para emitir propaganda electoral. Las ofertas políticas que participen en los comicios podrán difundir su propaganda únicamente a través de los

---

entre otras. Para todo, véase FERNÁNDEZ VIVAS, Yolanda: *Igualdad y partidos políticos...*, op. cit., págs. 99-104.

<sup>483</sup> Véase, §5 Act on Political Parties, of 24 July 1967. In the version published on 31 January 1994, Federal Law Gazette I 1994, pág. 194, last amended by the Article 5a of the Act facilitating electronic registration for the registrar of associations and other amendments to the law of associations of 24 September 2009 (Federal Law Gazette I 2009, pág. 3145).

<sup>484</sup> Véase sobre los medios de comunicación en Alemania, FERNÁNDEZ VIVAS, Yolanda: *Igualdad y partidos políticos...*, op. cit., págs. 99-104; HOFFMANN-RIEM, W.: “Libertad de comunicación y de medios”, en BENDA-MAIHOFFER-VOGEL-HESSE-HEYDE: *Manual de Derecho Constitucional*, IVAP-Marcial Pons, Madrid, 2002, págs. 145-215; RALLO LOMBARTE, Artemi: *Pluralismo informativo...*, op. cit., págs. 380-358; entre otros.

espacios de radiodifusión autorizados<sup>485</sup>, como por ejemplo, la *British Broadcasting Corporation* (BBC)<sup>486</sup>, la televisora *Sianel Pedwar Cymuru* (televisión galesa), entre otras<sup>487</sup>. Asimismo, las leyes son enfáticas en salvaguardar las garantías en la difusión mediática igualitaria e imparcial a todas las fuerzas políticas con derecho a ello<sup>488</sup>.

La prohibición en la adquisición de espacios electorales es tan estricta que cuando aparece alguna publicación “gratuita” sobre asuntos relacionados con los comicios durante el “periodo electoral”<sup>489</sup> en periódicos, revistas, o en algún medio de comunicación, se cuantifica dentro de los gastos electorales del partido o candidatura correspondiente<sup>490</sup>. Ello de alguna manera indica el reproche a las simulaciones propagandísticas que pueden albergar dichas prácticas.

(iii) En Francia la distribución de espacios en audiovisuales en campaña se fija tomando en cuenta las formaciones políticas con representación en la Asamblea Nacional o en el Senado cada año<sup>491</sup>. Dicha distribución debe procurar cubrir las dos rondas de votación (segunda vuelta electoral), teniendo en cuenta la representación de los partidos

---

<sup>485</sup> Entre los instrumentos normativos más destacados se encuentran art. 319. 2 c) y 320, relativos a la imparcialidad en el tratamiento de información política, de la Communications Act 2003; el art. 10, del CEDH sobre libertad de expresión; los arts. 66, 92 y 93 (artículos modificados por el art. 144 de Political Parties, Elections and Referendums Act 2000) de la People Act 1983, (ley modificada por la RPA). En especial, la sección sexta del Broadcasting Code [Disponible en <http://stakeholders.ofcom.org.uk/broadcasting/broadcast-codes/broadcast-code/elections/>], y el Ofcom Code Guidance for broadcast coverage of the 2012 Police and Crime Commissioner Elections [Disponible en <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/guidance/813060/bc-guidance-pcc.pdf>] Más información [disponible en [www.broadcastersliaisongroup.org.uk/](http://www.broadcastersliaisongroup.org.uk/)].

<sup>486</sup> Art. 11.3 de la Political Parties, Elections, and Referendums Act. 2000; véase también Broadcasting during Election en Guidelines politics practices elections BBC. Asimismo, se contemplan otras televisoras como *Gibraltar Broadcasting Corporation* cuyos espacios se utilizan solo en elecciones europeas.

<sup>487</sup> Art. 37 de la Political Parties, Elections, and Referendums Act. 2000.

<sup>488</sup> Rule 6.7 de Ofcom Code Guidance for broadcast coverage of the 2012 police and crime commissioner elections.

<sup>489</sup> De acuerdo con el Art. 6.2 del Ofcom Broadcasting Code, se entiende por periodo electoral, “para una elección general parlamentaria este periodo comienza con el anuncio de la disolución del Parlamento. Para una elección parlamentaria este periodo comienza con la emisión de una orden judicial o en una fecha anterior que sea notificada en la Gaceta de Londres. Para las elecciones al Parlamento escocés y la Asamblea Nacional para las elecciones de Gales, el periodo comienza con la disolución del Parlamento de Escocia o de la Asamblea Nacional de Gales según corresponda, o en el caso de una elección parcial, con la fecha de la ocurrencia de la vacante. Para la Asamblea de Irlanda del Norte, la Asamblea de Londres y para las elecciones de los gobiernos locales se contempla la última fecha para la publicación de los anuncios de la elección. Para las elecciones parlamentarias europeas la última fecha para la publicación es 25 días antes de la elección. En todos los casos el plazo finalizará con el cierre de la votación”.

<sup>490</sup> Art. 134.3 de la Political Parties, Elections, and Referendums Act. 2000.

<sup>491</sup> Los canales y frecuencias disponibles son France 2, France 5, France Ô, Canal +, Europe 1, France Info, France Culture, Radio Classique, Sud Radio, BFM TV, i>Télé et LCI aplicables tanto para la elección nacional como para la local. Asimismo, se contempla también la BFM Business y France Inter. Véase Rapport sur les élections législatives des 10 et 17 juin 2012, CSA, pág. 11. [Disponible en <http://www.csa.fr/Etudes-et-publications/Les-autres-rapports/Rapport-sur-les-elections-legislatives-des-10-et-17-juin-2012>].

políticos y los candidatos que postulan. Asimismo, se regulan las condiciones de producción, programación y difusión de las emisiones correspondientes a las campañas electorales en radio y televisión públicas<sup>492</sup>. Durante toda la campaña electoral el Consejo de la comunicación es el órgano encargado de vigilar el cumplimiento de la difusión de la propaganda en los medios de comunicación, y puede realizar recomendaciones tanto a la radio y televisión, como a los servicios locales del cable en materia electoral<sup>493</sup>.

**(iv y v)** En Italia, se han establecido una serie de criterios para la asignación de espacios en los medios de comunicación y para difundir propaganda política en las elecciones regionales, provinciales y europeas<sup>494</sup>. Los mensajes políticos en Italia se presentan en formato de *spot* de uno a tres minutos en televisión y de treinta a noventa segundos en radio, según lo elija el solicitante. Los mensajes deben ser transmitidos en la programación establecida (espacios exclusivos), previo conocimiento (al menos quince días) de las autoridades de la comunicación<sup>495</sup>. Mientras que países como Portugal, España y México la distribución de tiempos corresponde exclusivamente al órgano electoral<sup>496</sup>.

---

<sup>492</sup> Véase art. 16 de la Ley núm. 86-1067 de 30 de septiembre (relativa a la libertad de comunicación *Loi Léotard*), que establece, “el CSA establece normas relativas a las condiciones de producción, programación y transmisión de las campañas electorales que se requieren en las empresas mencionadas en el art. 44 para la producción de programas. Los servicios prestados a este respecto con sujeción a las disposiciones contenidas en el pliego de condiciones. Durante la duración de la campaña, el CSA podrá formular las recomendaciones pertinentes a los editores y los servicios de radio y televisión con apego a lo establecido en la presente ley”.

<sup>493</sup> El tratamiento de la información difundida en la elecciones ha propiciado que tanto el CSA diversos pronunciamientos así como del Consejo Constitucional. Así tenemos por ejemplo la Decisión núm. 81-955, de 3 de diciembre de 1981; en la que el Consejo decidió anular la elección de ayuntamiento tomando en cuenta la reducida diferencia de votos en entre el primero y segundo lugar, así como la propaganda inequitativamente difundida por una radio local en apoyo sistemáticamente a la lista de candidatos ganadores el último día de campaña (afectación al principio de equidad y libertad del sufragio). [Disponible en <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1981/81-955-an/decision-n-81-955-an-du-03-decembre-1981.110122.html>]. Para mayor abundamiento consúltese [<http://www.csa.fr/es/Television/Le-suivi-des-programmes/Le-pluralisme-politique-et-les-campagnes-electorales>].

<sup>494</sup> Art. 3.8 de la Ley núm. 28 de 22 febrero de 2000, “*Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante la campagna elettorale e referendarie e per la comunicazione politica*”.

<sup>495</sup> Art. 3 de la Ley núm. 28 de 22 febrero de 2000, “*Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante la campagna elettorale e referendarie e per la comunicazione politica*”.

<sup>496</sup> Art. 40 de la Constitución de la República Portuguesa (de 2 de abril de 1976), “1. Los partidos políticos y las organizaciones sindicales y profesionales tendrán derecho a periodos de emisión (tiempos de antena) en la radio y en la televisión, de acuerdo con su representatividad y según los criterios que se especifiquen en el Estatuto de la Información”. Dicho precepto guarda estrecha relación con el art. 63.3 de la Ley electoral para la Asamblea de la República de Portugal, que señala la “Comisión Nacional de Elecciones (...) es la autoridad que organiza y distribuye los tiempos en radio y televisión de acuerdo con los criterios empleados en los apartados anteriores, de tal suerte que se coloque a los partidos y coaliciones en la misma posición”. En España la Comisión de Radio y Televisión es designada por la JEC y

En suma, la regulación técnica en estricto sentido se ha delegado en la mayoría de los países aquí tratados a órganos especializados de la comunicación. Dicha regulación, en algunos casos, delimita desde aspectos de competencia en el sector de la comunicación, hasta la distribución de espacios en radio y televisión para los partidos políticos. En el mismo sentido, hemos indicado que la asignación de tiempo en medios audiovisuales es una prerrogativa que dependerá del sistema electoral, del acceso a espacios gratuitos o pagados, de la titularidad de los medios (públicos o privados) y de la libre disposición de contenidos por parte de los titulares de esas prerrogativas.

Aunque como ya hemos hecho mención, este epígrafe es una modesta aproximación que se centra en aspectos cuantitativos de una prerrogativa y no en aspectos cualitativos o sustanciales del genérico derecho de la libertad de expresión. No obstante, no podemos dejar de subrayar que al ser el acceso a los medios una condición para el pleno ejercicio de la libertad de expresión política, se convierte en un asunto de gran calado y requiere ser estudiado desde una óptica global. Ello podría contribuir a la armonización y refinamiento del modelo de regulación electoral, medidas que quizá puedan impactar favorablemente en el ejercicio de la libertad de expresión política de todos los actores involucrados.

### **3.4 Acceso a medios de comunicación**

El acceso a medios de comunicación al que nos referimos en este apartado, se relaciona con la posibilidad real y efectiva de los contendientes electorales de tener espacios en los *mass media* en condiciones de igualdad. Hacemos énfasis en la igualdad porque es un elemento esencial de la competencia electoral, de lo contrario se asumiría una ventaja mediática anticipada a favor de alguno o algunos de los participantes electorales<sup>497</sup>.

La garantía de igual acceso a medios permite que los partidos políticos o los candidatos electorales puedan ver compensadas proporcionalmente las desventajas de visibilidad mediática existentes entre los contendientes electorales. En consecuencia, la pretendida igualdad se convierte decididamente en una igualdad de armas, de modo que los que concurren a las elecciones pueden recibir un tratamiento equitativo

---

está integrada por un representante de cada partido, federación o coalición que concurriendo a las elecciones convocadas cuentan con representación en el Congreso de los Diputados (art. 65 LOREG). En México véase el art. 41 de la CPEUM (DOF 14-02-2014).

<sup>497</sup> En el mismo sentido, pero en diferentes términos, Hauriou señala que “las principales causas de desigualdad contra las que es preciso tomar precauciones y luchar son el dinero y los favores del Poder”. HAURIU, André: *Derecho Constitucional...*, op. cit., pág. 297.

porque se sitúan, por decirlo así, “en la misma línea de salida”<sup>498</sup>. Con ello, se consigue propiciar una “auténtica” competencia, y se logra que el ganador lo sea legítimamente.

Con el objetivo de brindar un trato igualitario en el acceso a medios, algunos sistemas electorales se han decantado por otorgar una prerrogativa a los participantes electorales. Algunos sistemas se han preocupado porque todos los contendientes que soliciten aparecer en los medios, lo puedan hacer sin recibir un trato distinto al del resto de competidores.

(i) Por ejemplo, en el sistema electoral estadounidense no pesa sobre los medios de comunicación la obligación de transmitir la propaganda electoral, pero si alguna cadena de radiodifusión lo hace, debe hacerlo para todos los candidatos. En consecuencia, debe otorgar un acceso “razonablemente” igual a todos los contendientes, lo que se traduce en una igualdad de tiempo, precio y horarios de transmisión<sup>499</sup>.

(ii) En Alemania, el concepto de igualdad de oportunidades (*chancengleichheit*) durante el proceso electoral es verdaderamente primordial. La garantía de igualdad en el acceso despliega además una prerrogativa que incluye la disposición de espacios para los participantes electorales en los medios de comunicación sin costo o a precios especiales<sup>500</sup>.

---

<sup>498</sup> Véase por ejemplo, el art. 4 de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre de 2005, de publicidad y comunicación institucional de España. Dicho instrumento legal prohíbe la difusión de los logros de gestión u objetivos alcanzados por determinadas administraciones. Que se menoscaben, obstaculicen o perturben las políticas públicas o cualquier actuación legítimamente realizada por otro poder público en ejercicio de sus competencias, que se incluyan mensajes discriminatorios, sexistas o contrarios a los principios, valores y derechos constitucionales. Que se incite, de forma directa o indirecta, a la violencia o a comportamientos contrarios al ordenamiento jurídico. No se podrán incluir mensajes o la presentación de campañas institucionales de publicidad y de comunicación que induzcan a confusión con los símbolos, ideas, expresiones, diseños o imágenes empleadas por cualquier formación política u organización social. No se podrán difundir campañas institucionales de publicidad que no se identifiquen claramente como tales y que no incluyan la mención expresa de la Administración o entidad promotora o contratante.

<sup>499</sup> En elecciones federales todos las empresas de radiodifusión que emiten canales de radio o televisión por ondas terrestres y por satélite están obligados a permitir la adquisición de espacios de propaganda electoral a los candidatos que lo pidan (Communication Act, sección 312).

<sup>500</sup> Así se reconoció en la sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán, BVerfGE 7, 99, sobre los espacios electorales, de 3 de septiembre de 1957. En este caso el partido *Bund der Deutschen* presentó una candidatura y la radiotelevisora *Norddwutschen Rundfunk* no le asignó un espacio para la difusión de su propaganda. Al respecto el Tribunal reconoció lesionado el derecho *Chancengleichheit* por la negación de espacios electorales. El Alto Tribunal enfatizó en que es un derecho que tienen todos los partidos políticos legalmente constituidos, sin excepción alguna, dado que son formadores de la voluntad política de los ciudadanos. Sigue doctrina la BVerfGE 14, 121, sobre los criterios para la concesión de publicidad electoral, de 30 de mayo de 1962. Para un detallado análisis de las sentencias, FERNÁNDEZ VIVAS, Yolanda: *Igualdad y partidos políticos...*, op. cit., págs. 91-95.

Asimismo, en Alemania los partidos políticos debidamente registrados tienen derecho a espacios gratuitos de radio y televisión del sector público (ARD y ZDF) durante las campañas electorales. La normativa alemana prohíbe a los partidos políticos contratar espacios en los medios audiovisuales públicos, no así en los privados. Las televisoras del sector privado están obligadas a ofrecer tiempo aire a todos los partidos a precios reducidos<sup>501</sup>. Sin embargo, ante el confuso entramado competencial y el exceso de fragmentación normativa (federal), será indispensable identificar si nos encontramos en una elección al Parlamento Europeo (aplica normativa de radiodifusión pública y *länder*) o bien si es una elección regional o local (aplica normativa de los *länder*). En todo caso, el papel que desempeñe el Tribunal Constitucional Federal para clarificar y dirimir controversias será fundamental<sup>502</sup>.

(iii) En Reino Unido el igual acceso a los medios de comunicación de los partidos políticos, obedece al papel fundamental que tiene la libertad de expresión política durante el proceso electoral. A los partidos se les asigna determinado tiempo gratuito en los medios de comunicación públicos para difundir su propaganda. Tanto los representantes de los medios como el propio órgano electoral, colaboran en coordinación para establecer las reglas y los criterios a seguir en la distribución, diseño y vigilancia en el cumplimiento de las emisiones propagandísticas. Del mismo modo, las reglas generales señalan que los medios de comunicación deben proveer a todos los contendientes una cobertura y acceso igualitario<sup>503</sup>.

(iv) Por otra parte, en Francia se ha establecido en el código electoral que los candidatos que estén debidamente registrados, tendrán derecho a utilizar tiempo de antena bajo la responsabilidad del servicio público de la comunicación audiovisual. Los partidos con derecho a espacios mediáticos son los que tienen representación en la Asamblea Nacional. A dichos partidos se les otorga un total de tres horas en la televisión y otras tres horas en la radio en la primera vuelta electoral, y en la segunda se reduce a la mitad, esto es, una hora y media de acceso en cada medio.

---

<sup>501</sup> Fundamentos en arts. 5 y 21 de la Ley Fundamental para la República Federal Alemana, de 23 de Mayo de 1949, art. 5 de la Political Parties Act (última reforma 2004). Más información en CHAU, Pak-kwan: "The Regulatory Framework of Political Parties in Germany, the United Kingdom, New Zealand and Singapore", *Research and Library Service Division Legislative Council Secretariat*, Hong Kong, 2004, pág. 13.

<sup>502</sup> En este sentido, Fernández Vivas señala que "el Tribunal Constitucional ha afirmado que de la Constitución no deriva ningún derecho fundamental de los partidos políticos a la concesión de espacios electorales. Por lo tanto, se trata de un derecho de configuración legal, pero no un derecho fundamental. Lo que sí es un derecho fundamental es el derecho a la igualdad de trato o igualdad de oportunidades, lo que significa que, en condiciones iguales, los partidos deben ser tratados igual". FERNÁNDEZ VIVAS, Yolanda: *Igualdad y partidos político...*, *op. cit.*, págs. 96-97.

<sup>503</sup> Para mayor abundamiento, véase On Electoral Assistance, versión 1.0: december 2010. Department for International Development and Foreign & Commonwealth Office, pág. 34.

El reparto de los espacios propagandísticos se realiza en tres bloques, dos son asignados de forma igualitaria entre todas las listas de candidatos presentadas, y el último bloque es repartido entre los grupos mayoritarios. En el caso de los partidos o grupos políticos que no tengan representación parlamentaria se les otorgan siete minutos en la primera vuelta y cinco minutos en la segunda. Por lo que hace a las condiciones de producción, programación y difusión de las emisiones, se prevé que serán establecidas por el *Conseil Supérieur de l'Audiovisuale* (CSA)<sup>504</sup>.

(v) Ahora bien, en Italia la Ley número 28, de 22 de febrero de 2000, es la encargada de regular el igual acceso a los medios de comunicación y a la propaganda durante la campaña electoral y el referéndum<sup>505</sup>. Esta ley establece que los medios de radiodifusión deberán garantizar a todos los partidos políticos el acceso a espacios –tribuna política, debate, mesa redonda, presentación, etc.– con imparcialidad y equidad en el tratamiento informativo. Los espacios asignados a los partidos políticos en radio y televisión son gratuitos. Asimismo, se establece que la oferta de programación política es obligatoria para los concesionarios de radio y televisión nacional<sup>506</sup>.

Durante la campaña electoral italiana la comunicación política se lleva a cabo a través de foros políticos, debates, mesas redondas, presentación de confrontación entre candidatos, programas políticos, entrevistas y cualquier otra forma que permita la comparación entre los distintos candidatos en la competencia<sup>507</sup>. Desde la inscripción de los candidatos hasta la fecha de cierre de la campaña electoral, los espacios son asignados de acuerdo a los criterios de igualdad de oportunidades y en función de la fuerza electoral, con especial sensibilidad por las minorías lingüísticas y teniendo en cuenta la referencia geográfica de representación<sup>508</sup>.

---

<sup>504</sup> Véase art. L.425 y L.167-1 del Código electoral, texto vigente en las elecciones presidenciales y legislativas de 2012.

<sup>505</sup> Véase Ley núm. 28, de 22 febrero de 2000, "*Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante la campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica*". Por lo que hace a Internet se hace alguna precisión escasa (art. 6.2, inciso c) en materia de propaganda electoral la Ley núm. 112, de 3 de mayo de 2004, "*Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI Radiotelevisione italiana SPA, nonché delegata al Governo per l'emanazione del testo unico Della radiotelevisione*". Así como el art. 7 del Decreto legislativo núm. 177, de 31 de julio de 2005, "*Testo unico Della radiotelevisione*". Para mayor abundamiento, GARDINI Gianluca: "Libertà vs. Eguaglianza: la difficile regolamentazione della campagna elettorale", en D' ALIMONTE, Roberto y FUSARO, Carlos (coords.): *La legislazione elettorale italiana*, Il Mulino, Bologna, 2008, págs. 195-231; y GARDINI, Giovanni: *La disciplina delle campagne elettorali*, Cedam, Padova, 1996.

<sup>506</sup> Art. 2 de la Ley núm. 28, de 22 febrero de 2000, "*Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante la campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica*".

<sup>507</sup> Art. 4.1 de la Ley núm. 28, de 22 febrero de 2000, "*Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante la campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica*".

<sup>508</sup> Arts. 4.2, c) y 5 de la Ley núm. 28, de 22 febrero de 2000, "*Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante la campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica*".



(vi) Mientras tanto en España, los medios de comunicación están obligados a dar acceso a los partidos políticos, o en términos de la legislación española, a “los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad”<sup>509</sup>. Llama la atención que el vocablo *significativos* por sí mismo es bastante impreciso, por lo que puede referirse no solo a partidos políticos sino también a otros colectivos<sup>510</sup>. No obstante, siguiendo la doctrina establecida por el TC, entendemos que son aquellos grupos con una importante representatividad en proporción al total de la población<sup>511</sup>.

El derecho de acceso a medios cobra especial relevancia durante los comicios, tal es así, que el TC español no ha titubeado a la hora de afirmar que cualquier lesión al derecho de acceso a los medios de comunicación supone una lesión de la libertad de expresión<sup>512</sup>. En este caso, el principio de igualdad de armas en los medios de comunicación, se materializa en la distribución entre los partidos políticos de tiempos en los medios audiovisuales, utilizados para la difusión de propaganda durante la campaña electoral.

---

<sup>509</sup> En este sentido, MAGDALENO ALEGRÍA, Antonio: “El derecho de acceso a los medios de comunicación públicos...”, *op. cit.*, págs. 223-250; ROSADO IGLESIAS, Gema: *La Televisión Pública...*, *op. cit.*, págs. 223 y 225; CASTRO JOVER, Adoración: “Contribución al estudio del derecho...”, *op. cit.*, págs. 47-99; entre otros.

<sup>510</sup> Con relación al significado del derecho reconocido en el art. 20.3 CE, Rallo Lombarte afirma que “el derecho de acceso a los grupos sociales y políticos a los medios públicos no mereció grandes debates durante el *período constituyente*. De hecho, este derecho ya quedó consagrado en el Anteproyecto de Constitución pero fue merecedor de enmiendas que, aunque de menor calado, permitieron el mínimo debate que ilustró sobre el sentido del derecho de acceso como «igualdad de tiempo», como «distribución de los tiempos a los distintos grupos sociales y políticos»”. RALLO LOMBARTE, Artemi: *Pluralismo informativo...*, *op. cit.*, págs. 155-157.

<sup>511</sup> Véase la STC 63/1987, 20 de mayo, FJ 7, que señala “la corrección de la expresión empleada por la Ley al referirse, para medir esta significación de los grupos políticos, a su «representación» en las Cortes, resulta claro que en el mismo tenor literal de los preceptos aplicables –relativos como se ha observado, la representación «obtenida» por el grupo en las últimas elecciones– se compadece adecuadamente con la medida objetiva de la «significación» del grupo por la que aquí ha optado el legislador, apreciando su entidad efectiva como asociación a través de la que adquiere realidad la representación (STC 75/1985, de 21 de junio), promoviendo candidaturas en las elecciones y recabando, para ellas, el apoyo de los ciudadanos (...)”.

<sup>512</sup> Véase la doctrina del TC sobre derecho de acceso a medios que arranca con la STC 63/1987, de 20 de mayo, FJ 6. En el mismo sentido, el caso de la STC 36/2003, de 25 de febrero «caso negación de espacios gratuitos». La colación electoral Unión de Regiones impugnó una serie de acuerdos de las Juntas Electorales Central y de Tarragona. En ellos se denegaba espacios gratuitos en televisión y radio en la campaña electoral de los comicios al Parlamento Europeo de 1999 por no haberse acreditado ante esa Junta Electoral. La coalición afirmó que la denegación vulneró, entre otros derechos, la libertad de expresión y el derecho de acceso a los cargos públicos. En la resolución el TC decide conceder el amparo. Se razonó que los actos de propaganda electoral suponen una de las manifestaciones más específicas del derecho a la libertad de expresión (art. 20.1. a CE), en este caso como instrumento para favorecer el derecho a la participación en los asuntos públicos (art. 23.1 CE) mediante la decisión acerca del ejercicio del derecho de sufragio activo por parte de los ciudadanos, y de acceso a cargos públicos (art. 23.2 CE) por quienes ostentan la condición de candidatos. No se cuestiona aquí si la coalición electoral debía haber contado o no con tales espacios electorales gratuitos.

(vii) Finalmente en el caso de México, los partidos políticos tienen derecho al uso permanente de los medios de comunicación social<sup>513</sup>. Del mismo modo, se señala que precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, tienen derecho a espacios en la radio y la televisión a través del tiempo otorgado para realizar actos de promoción política. El acceso a los medios se distribuye en dos partidas, una es asignada en forma igualitaria y otra de manera proporcional en atención a la fuerza electoral del partido político<sup>514</sup>.

En suma, la problemática del derecho de acceso a medios de comunicación se vincula directamente con la posibilidad de tener espacios reales de difusión de las ideas políticas que permite concretar tres objetivos electorales: la equidad en el acceso a los medios, la dispersión de ideas plurales y la generación de una libre opinión pública entre los ciudadanos. Por lo que, el cuidado en el acceso a medios es una tarea clave para llevar a cabo la deliberación política y para el desarrollo mismo del proceso electoral.

#### **a) Medios públicos**

La regulación de la propaganda electoral toma como punto de referencia si el medio es público o privado. Los medios de comunicación públicos son de titularidad estatal, regional, autonómico o municipal, mientras que los privados son normalmente otorgados para su gestión a personas físicas y/o morales ajenas a la Administración<sup>515</sup>. La regla general, en materia de acceso a espacios en radio y televisión, indica que es menos complicado regular los medios de comunicación públicos que los privados. La justificación tiene que ver con la colisión de los intereses de la propiedad privada y del derecho de empresa, frente a la obligaciones del Estado con los medios públicos. No obstante, el conflicto en ambos casos suscita una fuerte tensión cuando se intenta garantizar el derecho de acceso a los medios.

En aras de brindar un servicio de radiodifusión plural, diversos ordenamientos jurídicos le han otorgado la categoría de servicio público a los medios de comunicación para

---

<sup>513</sup> En sentido contrario, en España el art. 53 de la LOREG señala que "(...) la obtención gratuita de medios proporcionados por las Administraciones Públicas quedará limitada al periodo estricto de campaña electoral (...)".

<sup>514</sup> Arts. 41, apartado B, base III; y 116, fracc. IV, numeral 7, inciso i, de la CPEUM (DOF 10-02-2014), 159 de la LGIPE (DOF 23-05-2014).

<sup>515</sup> Al respecto véase, LINDE PANIAGUA, Enrique: "La obligación de los poderes públicos de crear y mantener medios públicos de comunicación audiovisual", en BOIX PALOP, Andrés, y VIDAL BELTRAN, José M. (coords.): *La nueva regulación del audiovisual: Medios, derechos y libertades*, Thompson Reuters-Aranzadi, Pamplona, 2014, págs. 89-98.

acuñarlos en el ámbito del Derecho Administrativo<sup>516</sup>. Aunque no negamos el amplio debate que existe sobre el referido concepto, nos acogemos a la definición que utiliza Chinchilla Marín<sup>517</sup>. La autora señala que el servicio público es la “obligación que se impone a los gobernantes de asegurar sin interrupción el cumplimiento de aquellas actividades que satisfacen la necesidad de la comunidad. Cuando esas necesidades se corresponden con derechos fundamentales el servicio público opera como técnica de realización de los mismos”<sup>518</sup>.

De la definición de servicio público se desprenden dos elementos que, a nuestro juicio, son básicos: a) una obligación del Estado para proporcionar a la población los servicios de comunicación, y b) la disposición de una técnica para la realización de un derecho fundamental -libertad de expresión-. Ambas características atienden al hecho comunicativo que demandan las sociedades, sin embargo para ello es preciso que el Estado no sólo se abstenga de realizar acciones que impidan el ejercicio de la libertad de expresión, sino que debe desplegar los mecanismos necesarios para hacerlos realidad.

Desde esta perspectiva, se justifica que sea la Administración Pública la encargada de gestionar el servicio público de las comunicaciones. La intervención puede transitar desde la reserva del espacio radioeléctrico disponible -bien de dominio público-, hasta la asignación de derechos de uso a otros operadores conforme a criterios políticos, económicos o de uso eficiente del espectro<sup>519</sup>.

---

<sup>516</sup> En este sentido, la Comisión IDH ha señalado que “los medios públicos de comunicación pueden (y deberían) desempeñar una función esencial para asegurar la pluralidad y diversidad de voces necesarias en una sociedad democrática. Su papel fundamental a la hora de prever contenidos no necesariamente comerciales, de alta calidad, artículos con las necesidades informativas, educativas y culturales de la población. Sin embargo, para que los medios públicos puedan realmente cumplir su función, debe tratarse de medios independientes del Poder Ejecutivo; verdaderamente pluralistas; universalmente accesibles; con financiamiento adecuado al mandato previsto por la ley; y que contemplen mecanismos de rendición de cuentas y de participación de la comunidad en las distintas instancias de producción, circulación y recepción de contenidos”. Informe Anual de la Comisión IDH 2009. Informe de la Relatoría Especial para la libertad de Expresión, Capítulo IV, 30 de diciembre de 2009, párrafo 83.

<sup>517</sup> Sobre el debate doctrinal véase las posturas de la Escuela de Burdeos cuya tesis señala el concepto de poder público está jurídicamente vinculado al papel del Derecho Administrativo. Frente a la tesis que reconoce que no todos los servicios públicos son gestionados por la Administración, ni toda actividad de interés público llevada a cabo por ésta, es un servicio público. Para mayor abundamiento, GAY FUENTES, Celeste: *Derecho de la Comunicación Audiovisual*, Editorial Fragua, Madrid, 2008, págs. 358-363; CHINCHILLA MARÍN, Carmen: “Art. 20. Delimitación de las obligaciones...”, *op. cit.*, págs. 356-394; y de la misma autora, *La radio-televisión...*, *op. cit.*, págs. 61-70.

<sup>518</sup> CHINCHILLA MARÍN, Carmen: *La radio-televisión...*, *op. cit.*, pág. 77.

<sup>519</sup> En este sentido, autores como Conde señalan que “el objetivo público que se persigue en la extensión del servicio a la universalidad de los ciudadanos (...) [es] que el servicio debe llegar con el mismo nivel y calidad a la población de todas las áreas del territorio y que debe ofrecer a todos los ciudadanos la misma oportunidad de acceder a la programación”. CONDE, Jordi: “La regulación de los

Si atendemos a los criterios de servicio público de la comunicación, debemos tener en cuenta que cualquier persona o empresa interesada en gestionar el servicio lo podrán hacer. Sólo que para ello, deberá participar en un concurso público convocado por la Administración y obtener la concesión, licencia o autorización correspondiente. De esta manera es como clasificamos a los medios, en atención al título habilitante para su gestión. Es decir, si la gestión es realizada directamente por la Administración, se podrá hablar de un medio de comunicación público, y si la gestión es indirecta, porque la ostentan sujetos privados será un medio de comunicación privado<sup>520</sup>.

Llama la atención que en España la adopción del concepto de servicio público en el ámbito de la radiodifusión ha generado una discusión relevante sobre la posible afectación al art. 20.1 (d de la CE –libertad de comunicación-. La polémica se ha producido por la posible restricción que generan las obligaciones derivadas del servicio público en el libre ejercicio de las libertades de expresión e información [20.1 (a y (b de la CE)]<sup>521</sup>. No obstante, el TC en reiteradas ocasiones, ha señalado que la declaración de servicio público está justificada por razones de interés público, y por el margen de configuración que pesa sobre el derecho de la comunicación, distinto de las libertades de expresión<sup>522</sup>.

Otro importante sector doctrinal ha criticado ampliamente la adopción del concepto de servicio público y se ha decantado por el de interés general<sup>523</sup>. El argumento central de esta postura, señala que las injerencias de la Administración en la ordenación técnica de las comunicaciones han quedado desfasadas. Ahora con la tecnología ya no se requiere limitar el uso de las frecuencias en atención el espacio radioeléctrico porque muchos medios ya no necesitan de él para su subsistencia –ej. Tv por cable, digital, satélite, etc.-. Ello no es obstáculo para que se imponga a los operadores privados determinadas obligaciones destinadas a garantizar los intereses y derechos

---

medios audiovisuales. Criterios técnicos y decisiones”, en TORNOS MAS, Joaquín (coord.): *Democracia y medios de comunicación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pág. 96.

<sup>520</sup> En el mismo sentido, GAY FUENTES, Celeste: *Derecho de la Comunicación Audiovisual*, op. cit., pág. 358.

<sup>521</sup> Comparte estas críticas, GAY FUENTES, Celeste: *Derecho de la Comunicación Audiovisual*, op. cit., págs. 361-362.

<sup>522</sup> Véase la doctrina que arranca con la STC 12/1982, de 31 de diciembre. En el mismo sentido y pero con algunos matices, SSTC 31/1994, de 31 de enero, y 163/1993, de 27 de mayo, entre otras.

<sup>523</sup> En este sentido, Carillo López al analizar la radiodifusión europea, destaca como argumento central la importancia del interés público. El autor se refiere expresamente señalando “que los diversos operadores sean públicos o privados, se atengan en la definición de los contenidos de su programación, a determinados principios generales de interés público, con independencia de la naturaleza del régimen jurídico que los regule. El interés público es una finalidad que han de perseguir por igual todas las televisiones, sean públicas o privadas”. CARRILLO LÓPEZ, Marc: “Los medios públicos de comunicación” en TORNOS MAS, Joaquín (coord.): *Democracia y Medios de Comunicación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pág. 134. Véase también VERÓN, Eliseo: “Interfases, sobre la democracia audiovisual evolucionada” en FERRY Jean-Marc y WOLTON Dominique, y otros: *El nuevo espacio público*, Gedisa, Barcelona, 1995, pág. 126; GAY FUENTES, Celeste: *Derecho de la Comunicación Audiovisual*, op. cit., pág. 363.

de los ciudadanos. Por el contrario, desde esta perspectiva se superpone una finalidad por encima del carácter público o privado, destacando sobre todo un principio inherente a la labor comunicativa, abstracto y colectivo: el interés general.

Desde esta perspectiva, las obligaciones (de servicio público y de carácter público) se encuentran plenamente justificadas. Entre las obligaciones de servicio público encontramos las obligaciones que el Estado impone a las operadoras por necesidades de seguridad pública, defensa nacional, protección civil, etc.; mientras que en las de carácter público tenemos la obligación del secreto de las comunicaciones, protección de datos personales, calidad en el servicio de las comunicaciones, las de emergencia, entre otras muchas<sup>524</sup>.

En este sentido, resulta conveniente cuestionarnos ¿cuál es la justificación (necesaria y proporcional) que obliga a los medios a brindar espacios para fines electorales? Posiblemente la respuesta tenga su justificación en los principios que sostiene el propio funcionamiento del sistema democrático. Sin embargo, quizá ésta sea una razón de difícil encuadre jurídico, cuando no de interpretación constitucional o en términos hermenéuticos, si no se contempla expresamente en la ley. No obstante, algunos países como México han sorteado este delicado problema constitucional utilizando los tiempos mediáticos que corresponden al Estado. Es decir, han permitido que las ofertas políticas y las autoridades electorales empleen sus espacios con fines electorales<sup>525</sup>.

Como se puede observar, los medios de comunicación cumplen con una finalidad comunicativa trascendental en las sociedades de la información<sup>526</sup>. En este marco, los

---

<sup>524</sup> Arts. 254 y 255 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (DOF 14-07-2014), “además de lo establecido para el tiempo del Estado, los concesionarios de uso comercial, público y social de radio y televisión están obligados a transmitir gratuitamente y de manera preferente: (i) los boletines o mensajes de cualquier autoridad que se relacionen con la seguridad o defensa del territorio nacional, la conservación del orden público, o con medidas encaminadas a prever o remediar cualquier emergencia pública; (ii) información relevante para el interés general, en materia de seguridad nacional, salubridad general y protección civil; y (iii) los mensajes o cualquier aviso relacionado con embarcaciones o aeronaves en peligro, que soliciten auxilio”. Art. 255, “todos los concesionarios de uso comercial, público y social que presten servicios de radiodifusión estarán obligados a encadenar las estaciones de radio y canales de televisión en el país cuando se trate de transmitir informaciones de trascendencia para la Nación, a juicio de la Secretaría de Gobernación”.

<sup>525</sup> Art. 41, base III, y apartado A de la CPEUM (párrafo reformado DOF 10-02-2014), “los partidos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley”, y “el INE será autoridad única para la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión destinada a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales”.

<sup>526</sup> Aunque el concepto de servicio público ha sido adoptado por un importante número de países, hasta nuestros días, “la Unión Europea no ha condicionado la consideración de la radio y la televisión por cada Estado miembro como servicio público o como actividad liberalizada”. Aunque sí ha impuesto algunas reglas en materia de competencias, no obstante, estas deben ser entendidas como medidas necesarias

medios públicos contribuyen a otorgar ciertos servicios sociales que los medios privados no ofertan, por ejemplo, tomar en cuenta en el diseño de su programación temas culturales y educativos, entre otros<sup>527</sup>.

Para asegurar la existencia de los medios públicos se deben garantizar determinadas condiciones desde la ley. Entre ellas podemos citar la obligación de ser independientes, estar orientados al interés público, ser gratuitos, tener cobertura en todo el territorio del Estado y gozar de autonomía presupuestaria<sup>528</sup>. Dichas características permiten otorgar a los medios la necesaria independencia, alejándolos de los intereses privados y de los intereses del gobierno, lo que favorece su credibilidad y legitimidad<sup>529</sup>.

Uno de los principales reproches a los medios de comunicación públicos tiene que ver con las posibles incidencias que el Estado puede tener en ellos, o bien, las tendencias

---

que regulen el afloramiento de los intereses de mercado frente a la demanda del servicio audiovisual. En el mismo sentido, GUICHOT, Emilio (coord.): *Derecho de la comunicación*, op. cit., pág. 90. Actualmente en el ámbito europeo se encuentra vigente la Directiva 2010/13/UE del Parlamento y del Consejo, de 10 de marzo de 2010, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que se abocan a la prestación del servicio de comunicación audiovisual. Véase Diario Oficial de la Unión Europea, Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentos y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación del servicio de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual), L 95/1 – L 95/24. [Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:095:0001:0024:ES:PDF>].

<sup>527</sup> Art. 251 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (DOF 14 de julio de 2014), “los concesionarios de uso comercial, público y social que presten el servicio de radiodifusión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias en cada estación y canal de programación, con duración de hasta treinta minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de interés social. Los tiempos de transmisión serán administrados por la Secretaría de Gobernación, la que oír previamente a los concesionarios y de acuerdo con ellos fijará los horarios a lo largo de sus horas de transmisión”.

<sup>528</sup> En este sentido, véase Informe Anual de la Comisión IDH 2009. Informe de la Relatoría Especial para la libertad de Expresión, Capítulo IV, 30 de diciembre de 2009, párrafo 86. Por otra parte, algunos autores señalan la pertinencia de estudiar a los medios de comunicación desde su estructura, fuentes de financiación y características puntuales de la realidad social en la que se desarrollan. En este sentido, Iglesias Rosado nos señala tres posibles criterios para identificar al medio de comunicación: a) el origen público de los ingresos financieros del medio de comunicación concreto; b) los gestionados y organizados conforme a las reglas de Derecho público-administrativo y sometidas de forma exclusiva a este régimen; c) aquellos que además de reunir las características de los dos anteriores, se encuentran incardinados en la estructura orgánica pública. ROSADO IGLESIAS, Gema: *La Televisión Pública...*, op. cit., págs. 62-63

<sup>529</sup> En semejantes términos, Informe Anual de la Comisión IDH 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Capítulo III, 25 de febrero de 2009, párrafo 230. Sobre la obligación del Estado de garantizar los derechos sin discriminación véase la Opinión Consultiva de la CIDH, Opinión Consultiva, *Condición Jurídica y Derechos de los Indocumentados*, OC-18/03, de 17 de septiembre de 2003, párrafos 103 y 104.

de concentración mediática<sup>530</sup>. Este argumento no es baladí. Algunos países han sufrido las lamentables consecuencias de los monopolios mediáticos, por lo que fue la liberación comunicativa la que ha logrado de manera progresiva romper con la concentración mediática que prevalecía en muchos Estados.

En este sentido, en Europa la apertura del sector público de la radiodifusión ha caminado paulatinamente al compás de la evolución histórica y tecnológica<sup>531</sup>. Al respecto, sostiene Marc Carrillo que los hitos jurídicos más importantes se dieron en Alemania, Italia, Francia y Reino Unido<sup>532</sup>, de ello damos cuenta brevemente.

(i) En Alemania fue a través de la sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán, BVerfGE 73, 118, de 4 de noviembre de 1986, sobre el requisito de pluralismo en los medios de comunicación públicos y privados, lo que permitió impulsar a los *mass media*<sup>533</sup>. Fue a partir de esta resolución que los medios públicos despuntaron, debido a la obligación de difundir información sobre los acontecimientos de relevancia social y sobre la diversidad cultural. Más aún, actualmente las cadenas de radiodifusión públicas alemanas tienen el deber legal de proporcionar espacios electorales gratuitos a los partidos políticos durante el periodo electoral, tanto en elecciones para el Parlamento Europeo como en los comicios nacionales. Asimismo, las leyes de los *länder* regulan los espacios gratuitos en elecciones regionales y locales<sup>534</sup>, y adicionalmente se prevé la posibilidad de adquirir espacios en canales comerciales (medios privados)<sup>535</sup>.

---

<sup>530</sup> En este sentido, la Comisión IDH ha señalado que “los monopolios u oligopolios en los medios de comunicación atentan contra la libertad de expresión consagrada en el artículo 13 de la Convención Americana, por cuanto impiden la diversidad y pluralidad de voces necesarias en una sociedad democrática (...) se ha sostenido la importancia de la intervención estatal para garantizar competencias y promover pluralismo y diversidad. Entre las medidas efectivas que los Estados deben adoptar se encuentran las leyes antimonopólicas que limiten la concentración en la propiedad y en el control de los medios de radiodifusión”. Informe Anual de la Comisión IDH 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Capítulo IV, 30 de diciembre de 2009, párrafo 116.

<sup>531</sup> Un caso significativo fue Dinamarca, que destaca por tener la *Danish Broadcasting Corporation* que es la corporación de radiodifusión organizada como servicio público desde 1925. Hasta el año de 1986 tenía el monopolio de la radio y la televisión. Posteriormente con el inicio de Tv 2 como televisión pública la oferta se diversificó. Véase información en [<http://www.dr.dk/Salg/DRsales/Artikler/20070621200020.htm>] (Consultada el 24/02/2014).

<sup>532</sup> Sobre todo, véase CARRILLO LÓPEZ, Marc: “Los medios públicos de comunicación”, *op. cit.*, págs. 117-149.

<sup>533</sup> Véase del Tribunal Constitucional Federal alemán, BVerfGE 73, 118, Sentencia de la Primera Sala, de 4 de noviembre, 1986 -1 BvF 1/84-. Solicitante Dr. Hans-Jochen Vogel, MdB, y otros 200 miembros del Parlamento alemán. [Disponible en [http://www.academia.edu/2528842/Jurisprudencia\\_del\\_Tribunal\\_Constitucional\\_Federal\\_Aleman#](http://www.academia.edu/2528842/Jurisprudencia_del_Tribunal_Constitucional_Federal_Aleman#)] (Consultado el 24 /02/2014).

<sup>534</sup> Para mayor abundamiento, FERNÁNDEZ VIVAS, Yolanda: *Igualdad y partidos políticos...*, *op. cit.*, pág. 97.

<sup>535</sup> HOLTZ-BACHA, Christina y otros: “Advertising for Europe”, *op. cit.*, pág. 81.

(ii) En Italia la ruptura del monopolio público se inició con la Sentencia de la Corte Constitucional 148/1981, de 14 de julio de 1981, en la que se admitieron excepciones en el monopolio de los canales del ámbito nacional. Ello fue posible siempre que estuviera justificado por la “utilidad general”, que existiera el precepto legislativo que así lo indicará, y que tuviera como objeto asegurar mayor pluralismo en la información<sup>536</sup>. Sin embargo, la ley que finalmente permitió la liberalización del sector fue la Ley núm. 223 del 6 de agosto de 1990 también conocida como Ley *Mammi* (atribuida por el ministro de Comunicaciones de aquel momento Oscar Mammi)<sup>537</sup>. Asimismo, se fortaleció a la Autoridad garante para la comunicación cuya principal función fue evitar la concentración de medios<sup>538</sup>.

Fue a partir de estos avances como se llegaría más tarde a la introducción de la *Par Conditio*<sup>539</sup>. Dicha ley regula la propaganda política que se difunde en radio y televisión de titularidad pública que tiene como principal característica la gratuidad, aunque también prevé algunos espacios que pueden ser pagados en televisión privada<sup>540</sup>.

---

<sup>536</sup> Véase sentencia [disponible en <http://www.corteconstituzionale.it/actionPronuncia.do>]. Para mayor abundamiento sobre esta sentencia, CHINCHILLA MARÍN, Carmen: “El monopolio televisivo en Italia (en torno a la sentencia núm. 148 de la Corte Constitucional de 14 de julio de 1981)”, *Revista de Derecho Político*, núms. 18-19, 1983, págs. 191-205.

<sup>537</sup> Otras disposiciones relevantes que evitaron la concentración de medios fueron las Leyes núm. 249, de 31 de junio de 1997, “*Istituzione dell’ Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sul sistema delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*”; Ley núm. 78, de 29 de marzo de 1999, “*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 gennaio 1999, n. 15, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo equilibrato dell’emittenza televisiva e per evitare la costituzione o il mantenimento di posizioni dominanti nel settore radiotelevisivo*”; y la Ley núm. 112, de 3 de mayo de 2004, “*Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI Radiotelevisione italiana SPA, nonché delegata al Governo per l’emanazione del testo unico Della radiotelevisione*”. Mismas que establecen criterios para evitar las posiciones dominantes en el mercado de la comunicación. Por ejemplo, el art. 7.3 de la Ley núm. 112, de 3 de mayo del 2004, establece que una misma persona no podrá ser titular de más de tres concesiones o utilidades para la radiodifusión de televisión dentro de cada área de influencia. Para mayor abundamiento sobre el pluralismo en la televisión italiana, PADOVANI, Cinzia: “El pluralismo de la información televisiva en Italia”, *Infoamérica*, núms. 3-4, 2010, págs. 173-188.

<sup>538</sup> Al respecto, véase lo dispuesto en deliberación núm. 435/01/Cons. de 15 de noviembre de 2001. [Disponible en <http://www.medialaw.it/radiotv/1975103.htm#Articolo1>] y art. 12 de la Ley núm. 112, de 3 de mayo de 2004, “*Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI Radiotelevisione italiana SPA, nonché delegata al Governo per l’emanazione del testo unico Della radiotelevisione*”.

<sup>539</sup> BETTINELLI, Ernesto: *Par condicio: regole, opinioni, fatti*, Einaudi, Torino, 1995. Véase la sentencia núm. 161, de 10 de mayo de 1995, de la Corte Constitucional italiana. [Disponible, <http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>].

<sup>540</sup> Art. 2.3 y 3.1 de la Ley núm. 28 de 22 febrero de 2000, “*Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante la campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica*”. El art. 2.3 señala que la participación en el programa del medio de comunicación en todo caso será gratuita, y el 3.1, establece que la emisión en radio o televisión que ofrezca el espacio para la comunicación política gratuita puede transmitir mensajes políticos autogestionados gratuitos, y mensajes.



(iii) En Francia la *Ley de Comunicación Audiovisual* del 29 de julio de 1982, supuso un punto de inflexión en el monopolio estatal que se vivía<sup>541</sup>. Fue la década de los ochenta un periodo de efervescencia legislativa destinada a garantizar una pluralidad en los medios de comunicación. Así tenemos por ejemplo, las leyes que reformaron las empresas periodísticas, tanto la Ley de 23 de octubre de 1984 como la Ley de 1 de agosto de 1986, ambas se encarrilaron a reforzar la transparencia y a impedir la concentración de medios<sup>542</sup>.

Como se puede observar, el legislador francés mostró en su producción legislativa una especial sensibilidad para combatir las amenazas en contra de la libre comunicación como lo es la concentración de medios. Por último, por lo que hace a la posibilidad de emitir propaganda en los medios de comunicación pública, la normativa francesa ha dispuesto que la propaganda en los medios de comunicación públicos debe ser gratuita y en todo caso administrada por el CSA<sup>543</sup>.

(iv) Mientras tanto en Reino Unido, la regulación de la televisión pública fue introducida en la *Broadcasting Act de 1990*<sup>544</sup>. El caso más notable y sin duda referente mundial es el satisfactorio desempeño de la BBC que ha destacado por ser una de las televisoras públicas más respetadas a nivel mundial por su fuerte apuesta por la cultura y la independencia en sus contenidos informativos<sup>545</sup>. La apertura de tiempos

---

<sup>541</sup> Ley núm. 82-652 del 29 de julio de 1982, *sur la communication audiovisuelle* (artículos aún en vigor 6, 93-2, 93-3 y 93-4) [Disponible en <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000880222&fastPos=1&fastReqId=1027299374&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>] (Consultada el 24/02/2014). También véase la Ley núm. 86-1067, de 30 de septiembre de 1986, *sur la communication audiovisuelle*; y la Ley núm. 86-1210 de 27 de noviembre de 1986, *sur la communication audiovisuelle*, que establecía límites a la concentración de prensa, radio y televisión. Dichas leyes adquieren especial interés para el desarrollo de las comunicaciones, así lo señala FAVOREU, Louis y PHILIP, Loïc: *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, *op. cit.*, pág. 713.

<sup>542</sup> En esta misma época se creó la Comisión para la transparencia y el pluralismo de la prensa. Asimismo, el Consejo Constitucional dictó interesantes resoluciones en favor de la independencia, transparencia y pluralidad de los medios. Véase Decisión núm. 84-181, de 10 y 11 de octubre de 1984, en la que se señala que “la libertad de prensa no se define exclusivamente por la ausencia de impedimentos sino que exige una acción positiva”. Sigue esta doctrina la Decisión núm. 86-210, de 29 de julio de 1986. Para mayor abundamiento, véase RALLO LOMBARTE, Artemi: *Pluralismo informativo...*, *op. cit.*, págs. 220-227.

<sup>543</sup> Véase art. L.167-1 del Código Electoral Francés. Versión vigente para la elección del presidente y para las elecciones legislativas del 2012. Por lo que hace a España véase el art. 65 de la LOREG, en este caso la excepción se contempla en la Ley Orgánica 14/1995, de 22 de diciembre, de publicidad en emisoras de televisión local por ondas terrestres. En esta ley se afirma que no podrán contratarse espacios de publicidad electoral en las emisoras de televisión local por ondas terrestres. No obstante, los partidos que concurren a las elecciones tendrán derecho durante la campaña electoral a espacios gratuitos de propaganda en las emisoras gestionadas por los ayuntamientos de aquellas circunscripciones donde presenten candidaturas.

<sup>544</sup> [Disponible en <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/42/contents>] (Consultada el 24-02-2014).

<sup>545</sup> La BBC se regula por un sistema de normas especiales. Entre las que encontramos la *Charter and Agreement*. [Disponible en

en radio y televisión para los grupos políticos se dio a través de los medios de titularidad pública<sup>546</sup>. Aquí se estableció el acceso gratuito a los partidos políticos en los medios de comunicación como derechos fundamentales en el proceso electoral<sup>547</sup>.

(v) En España el Estado detentó durante mucho tiempo una parte medular sobre las competencias en materia de radio y televisión<sup>548</sup>. Originalmente la Ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de RTVE calificó a la televisión y la radio como servicios públicos estatales de gestión directa, esto es, reservados para el Estado<sup>549</sup>. Ante dicha situación diversos grupos empresariales de la comunicación llevaron al TC un amparo en el que sostenían que la ley conculcaba el derecho a la creación de medios, que podía incardinarse en el derecho de la libertad de expresión art. 20 CE.

---

[http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how\\_we\\_govern/charter.pdf](http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/charter.pdf)]. El *Code of Practice* también establece en el art. 61.1 disposiciones sobre la BBC. [Disponible en <http://www.bbc.co.uk/commissioning/tv/how-we-work/business-requirements/code-of-practice.shtml>]. El *Ofcom Broadcasting Code*. [Disponible en <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/831190/broadcastingcode2011.pdf>]. De la *Communications Act 2003* véase art. 198 (*Functions of OFCOM in relation to the BBC*). [Disponible en <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/section/198>].

<sup>546</sup> El art. 149 CE aborda el régimen general de comunicaciones, telecomunicaciones y radiocomunicación. Asimismo recoge normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión que corresponden a las Comunidades Autónomas. Al respecto, Guichot señala que “en nuestros días todos los Estatutos de Autonomía incorporan competencias sobre desarrollo y ejecución en materia de comunicación. La mayoría de ellos regula su propia radio y televisión, pero limitada a la recepción de comunicaciones previas y otorgamiento de licencias para su ejercicio. En el ámbito local, los Municipios pueden gestionar su propia radio y televisión, por sí solos o conjuntamente con otros, en función de lo que dispongan los planes técnicos que delimitan cada demarcación. No obstante, pareciera ser que la Ley 6/2012, de 1 de agosto, merma el concepto de servicio público de comunicación audiovisual autonómico”. GUICHOT, Emilio (coord.): *Derecho de la Comunicación, op. cit.*, pág. 92.

<sup>547</sup> Al respecto la legislación electoral señala que la Ofcom deberá encargarse de hacer respetar las normas sobre medios de comunicación establecidas para el periodo electoral; y la BBC y la Sianel Pedwar Cymru deberán observar las previsiones (otorgar espacios gratuitos para los partidos). Véase disposiciones F506 y F507, of *Representation of the People Act 1983*. [Disponible en <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2#commentary-c1449613>].

<sup>548</sup> En este sentido, Chinchilla Marín señala que “la razón que explica que una cuestión de tal trascendencia, como es, la reserva del sector público de la radio y la televisión con su consiguiente sustracción del campo de la iniciativa privada, no diera lugar a debate parlamentario alguno es que la ley 4/1980 fue fruto del pacto de las fuerzas políticas dominantes en aquel momento”. CHINCHILLA MARÍN, Carmen: *La radio-televisión..., op. cit.*, pág. 63.

<sup>549</sup> El régimen de control audiovisual autonómico o municipal está sometido a una gestión diferente al régimen estatal (Consejo de Administración de la Corporación de RTVE), por lo que los encargados de desarrollar esta función serán los órganos de control análogos en el ámbito territorial correspondiente. Sobre el Consejo de Administración de la Corporación de RTVE, Rallo Lombarte, señala que “resulta altamente impertinente la inclusión de RTVE en la categoría de las denominadas Administraciones Independientes a la vista de la nula desvinculación el Gobierno, de su sometimiento a directrices gubernamentales o del falseamiento práctico de las tasadas causas legales de cese de su Director General. La crisis de este modelo es tan evidente que resulta imposible evitar la aparición de alternativas que permitan superar el absoluto deterioro que el modelo generalizado de gobierno de la radiotelevisión pública sufre en su legitimación democrática”. RALLO LOMBARTE, Artemi: *Pluralismo informativo..., op. cit.*, págs. 145-147.

La STC 12/1982, de 31 de enero, desestimó el amparo al entender que la gestión indirecta del servicio público requiere un desarrollo legislativo que el Tribunal no podía suplir<sup>550</sup>. La Ley 4/1980, de 10 de enero, fue derogada por la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, cuyo innovación supuso la aparición de la televisión digital<sup>551</sup>.

En el caso de España, la Junta Electoral Central (JEC) es la autoridad competente para distribuir los espacios gratuitos de propaganda electoral, que realiza a través del envío de sus propuestas a la Comisión de Radio y Televisión<sup>552</sup>. La JEC puede delegar a las Juntas Electorales Provinciales la distribución de espacios gratuitos de propaganda electoral. Dichos espacios deben ser repartidos en la programación regional y local de los medios de comunicación de titularidad estatal, y de aquellos otros medios de ámbito similar que tengan el carácter de públicos<sup>553</sup>.

---

<sup>550</sup> Tal como había pronunciado la Corte Constitucional italiana en la sentencia núm. 148, del 14 de julio de 1981. Adicionalmente, en este sentido el TC en la STC 12/1982, 31 de enero, FJ 6, introduce un debate muy interesante sobre si la garantía de la libre información de la opinión pública exige de suyo la existencia de un pluralismo en la oferta informativa. Al afirmar que “la comunicación pública libre, sin la cual no hay sociedad libre, ni soberanía popular, no sólo exige la garantía del derecho de todos los ciudadanos a la expresión del pensamiento y a la información, sino que requiere también la preservación de un determinado modo de producirse de los medios de comunicación social, porque tanto se viola la comunicación libre al ponerle obstáculos desde el poder como al ponerle obstáculos desde los propios medios de difusión. Por ello, teniendo presente que el pluralismo político se encuentra erigido en uno de los valores del Estado de Derecho que la Constitución crea y organiza, podemos decir que para los medios de comunicación se produzcan dentro del orden constitucional tiene ellos mismos que preservar el pluralismo”.

<sup>551</sup> En Italia se introduce esta normativa a través de la Deliberación núm. 435/01/Cons., que aprueba el reglamento relativo a la radiodifusión terrestre en técnica digital. [Disponible en [http://www.edizioneuropee.it/data/html/47/zn84\\_03\\_00b.html](http://www.edizioneuropee.it/data/html/47/zn84_03_00b.html)].

<sup>552</sup> Véase art. 65.3 LOREG, “la Comisión [de Radio y Televisión] es designada por la JEC y está integrada por un representante de cada partido, federación o coalición que concurriendo a las elecciones convocadas cuentan con representación en el Congreso de los Diputados (...)”. El contenido sustantivo de la legislación electoral española en materia de utilización de medios de comunicación se sustenta en tres principios básicos, de acuerdo con Rosado Iglesias: “a) el respeto al pluralismo político y social, y neutralidad en los medios de comunicación social de titularidad pública; b) prohibición de contratación de espacios de publicidad electoral en los medios de comunicación de titularidad pública; y c) derecho de las entidades políticas que concurren a las elecciones a espacios gratuitos de propaganda electoral en las emisoras de radio y televisión de titularidad pública”. ROSADO IGLESIAS, Gema: *La Televisión Pública...*, op. cit., pág. 257. Para mayor abundamiento sobre el acceso de las entidades políticas a los medios de comunicación en periodo electoral, véase FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, Pablo: *La Junta Electoral Central. La libertad de expresión y el derecho a la información en período electoral*, CEP, Madrid, 2014, págs. 251-283.

<sup>553</sup> Véase arts. 58 y 65.5 de la LOREG. A excepción de lo contemplado en la Ley Orgánica 14/1995, de 22 de diciembre, de publicidad en emisoras de televisión local por ondas terrestres. En esta ley se afirma que no podrán contratarse espacios de publicidad electoral en las emisoras de televisión local por ondas terrestres. No obstante, los partidos que concurren a las elecciones tendrán derecho durante la campaña electoral a espacios gratuitos de propaganda en las emisoras gestionadas por los ayuntamientos de aquellas circunscripciones donde presenten candidaturas.

(vi) En México, tanto el art. 6 de la Constitución como la Ley Federal de Radio y Televisión, y la Ley Federal de Telecomunicaciones, constituyen el andamiaje jurídico básico que permite la organización de la red de telecomunicaciones<sup>554</sup>. Las vías generales de comunicación del espectro radioeléctrico son, por una parte, las redes de telecomunicaciones, y por la otra, los sistemas de comunicación vía satélite.

El sector audiovisual mexicano se ha caracterizado por la presencia de un marcado duopolio, al menos en el sector televisivo<sup>555</sup>. No obstante, existen también algunas televisoras y diversas emisoras de radio públicas, pero que poca presencia han logrado a nivel nacional, debido entre otras cosas, a su limitada cobertura y falta de apoyo -económico, infraestructura e innovación tecnológica-<sup>556</sup>.

Por lo que hace al tema electoral, el Estado dispone de tiempos tanto en los medios públicos como en los privados, siendo estos obtenidos como contraprestación de las concesiones otorgadas. Dichos espacios son normalmente utilizados para la promoción de las actividades de los poderes públicos. Sin embargo, a partir de la reforma constitucional de 2007-2008, cuarenta y ocho minutos de los tiempos del Estado fueron destinados para las campañas de los partidos políticos, su administración y distribución fue consignada al órgano administrativo electoral (IFE/INE)<sup>557</sup>.

En España y México tanto la radio como la televisión tienen la condición de servicio público en atención al usufructo del espacio radioeléctrico cuya naturaleza es pública<sup>558</sup>. Los servicios radiofónicos emitidos por ondas terrestres, pueden ser

---

<sup>554</sup> Arts. 3, fracción LVII, LVIII y 5 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (última reforma publicada DOF 14-07-2014). La red de telecomunicaciones es el sistema integrado por medios de transmisión, tales como canales o circuitos que utilicen bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico, enlaces satélites, cableado, redes de transmisión eléctrica o cualquier medio de transmisión, así como, en su caso, centrales, dispositivos de comunicación o cualquier equipo necesario. Existe también una red pública de telecomunicaciones a través de la cual se explotan comercialmente servicios de telecomunicación. Art. 5, “se consideran de interés público la instalación, operación y mantenimiento del cableado subterráneo y aéreo, así como el equipo destinado al servicio de las redes públicas de telecomunicaciones, las estaciones de radiodifusión y equipos complementarios, las cuales estarán sujetas exclusivamente a los poderes federales, en sus respectivos ámbitos de atribuciones, debiendo respetarse las disposiciones (...) que resulten aplicables en materia de desarrollo urbano.

<sup>555</sup> En este sentido véase ESTEINOU MADRID, Javier: “El control de los medios de información y la reforma del Estado de México”, *Espacios Públicos*, vol. XXI, núm. 21, 2008, pág. 226.

<sup>556</sup> Afortunadamente existen destacadas excepciones en televisión pública como, el Canal Once, el Canal Judicial y el Canal del Congreso. [Más información disponible en [www.oncetv-ipn.net](http://www.oncetv-ipn.net), [www.scjn.gob.mx/canaljudicial/](http://www.scjn.gob.mx/canaljudicial/) y [www.canaldelcongreso.gob.mx](http://www.canaldelcongreso.gob.mx)].

<sup>557</sup> El tiempo del Estado proviene de dos contraprestaciones a los concesionarios: una es una franja de treinta minutos diarios por la utilización del espectro radioeléctrico, y la otra es una franja de “tiempo fiscal”, producto de la aplicación de una norma tributaria por las ventas de publicidad de los concesionarios de radio y televisión (dieciocho minutos diarios en tv y treinta y cinco en radio). ALCOCER V., Jorge: “Evaluación integral del modelo de acceso a radio y televisión...”, *op. cit.*, pág. 18.

<sup>558</sup> Para mayor abundamiento, CHINCHILLA MARÍN, Carmen: *La radiotelevisión...*, *op. cit.*, págs. 54-108; y ROSADO IGLESIAS, Gema: *La Televisión Pública...*, *op. cit.*, págs. 74-211.

gestionados de forma directa por las Administraciones públicas y también, previo otorgamiento de una concesión, por corporaciones locales y por personas físicas y jurídicas<sup>559</sup>. Sólo que en España el Estado se reserva la explotación de medios audiovisuales de titularidad Estatal con cobertura en todo el territorio<sup>560</sup>. Mientras tanto en México, el Estado ha otorgado muchos beneficios y ha dado amplias facilidades a los concesionarios privados en la explotación del espacio radioeléctrico, lo que ha generado una evidente concentración de la cobertura nacional en manos de una élite empresarial audiovisual<sup>561</sup>.

En términos generales, la gratuidad de los espacios para difundir propaganda electoral es un elemento que permite la equidad en la campaña electoral. Como se puede observar, la mayoría de los países analizados, utilizan los medios de comunicación públicos para proporcionar espacios a los partidos políticos sin costo alguno. Aunque existen algunos Estados como Alemania, Italia y España, que permiten la compra de espacios en medios de comunicación privados. En suma, el resultado de la gratuidad intenta que el factor económico no incida directamente en la adquisición de espacios. Esto es así porque si los partidos políticos no tienen posibilidades de hacerse visibles en los medios de manera autónoma, debido a la prohibición de contratación directa o indirecta, tendrán que recurrir a las prerrogativas disponibles de acuerdo con la ley electoral.

---

<sup>559</sup> En México la concesión es un permiso otorgado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes mediante licitación pública a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, la participación de la inversión extranjera no deberá exceder del cuarenta y nueve por ciento excepto en el servicio de telefonía celular. La concesión se utiliza para aprovechar o explotar una banda de frecuencias en el territorio nacional, también para instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones; ocupar posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales asignadas al país y explotar sus respectivas bandas de frecuencias, así como la explotación de derechos de emisión y recepción de señales de bandas de frecuencia asociadas a sistemas satelitales extranjeros que cubran y puedan prestar servicios en el territorio nacional. El Gobierno Federal tendrá derecho a recibir una contraprestación económica por el otorgamiento de la concesión correspondiente. Al respecto, véase arts. 11, 12 y 14 de la Ley Federal de Telecomunicaciones (última reforma publicada DOF 16-01-2013).

<sup>560</sup> Al respecto, diversos autores como Bastida Freijedo han señalado que aunque existen gran número de televisoras y emisoras de radio (estatal, autonómicas y privadas) el reto que se presenta en España apunta en una dirección muy definida, “en apariencia sigue habiendo un gran número de diarios, emisoras de radio y canales de televisión, pero en realidad tiene lugar el llamado «efecto ventrílocuo»: muchos medios pero todos repiten con ligeras variaciones lo programado por unos pocos: «la información única» (...) «el pensamiento único» y «cultura única» se imponen”. BASTIDA FREIJEDO, Francisco J.: “Pluralismo y medios de comunicación audiovisuales”, en TORNOS MAS, Joaquín (coord.): *Democracia y medios de comunicación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pág. 79.

<sup>561</sup> Art. 27 de la CPEUM (párrafo reformado DOF 20-12-2013) señala que “(...) el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezca las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que será otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones (...)”.

## **b) Medios privados**

La tensión que aflora en el seno de una sociedad que se comunica libremente, y que lo hace mediante el uso de medios de comunicación, con frecuencia, propicia tensiones entre algunos valores e intereses. Lo que ha obligado a tener presente ciertas condiciones para que dichas libertades puedan convivir en una especie de “micro-clima” denominado democracia. Por ejemplo, la colisión entre la libertad de expresión y otros derechos como la libre empresa y la propiedad.

Los medios de comunicación privados son una pieza clave para la garantía del pluralismo externo al permitir la variedad de más y mejores medios de comunicación en el mercado de la comunicación<sup>562</sup>. No por ello desconocemos que una de las principales críticas que pesa sobre los medios privados es su tendencia a hacer prevalecer los intereses económicos sobre la necesidad de una programación que satisfaga los deseos de los espectadores, lo que con frecuencia pone en tela de juicio la calidad y la pertinencia de la información difundida.

Sin embargo, en todo caso, tanto los medios de comunicación públicos como los privados, reservan algunos espacios para ciertas labores de interés general. Entre ellas se encuentra la función, cada vez menos frecuente, de las “cadenas” que consiste en transmitir simultáneamente en todos los canales de televisión o frecuencias de radio un mensaje puntual y de carácter extraordinario. Otro de los espacios reservados está dirigido a ciertos grupos con relevancia social, concediendo tiempos de programación para la difusión de mensajes relacionados con la salud, protección civil y casos de emergencia.

(i) En esta clasificación de espacios mediáticos de interés general podríamos ubicar los espacios electorales. En Estados Unidos, por ejemplo, la propaganda en medios de comunicación masiva es pagada y puede estar financiada directa o indirectamente por los comités políticos, que son instituciones autorizadas por los candidatos, (agentes, personas etc.), siempre que se identifique en la publicidad quienes son los patrocinadores<sup>563</sup>. También deberá contener la advertencia de que se asume plena responsabilidad sobre el contenido de la publicidad.

---

<sup>562</sup> En este sentido, Chinchilla Marín señala que “es inexacto hablar de radios y televisiones «privadas» en contraposición a las públicas, ya que la radio y la televisión son en todo caso, incluso cuando se gestionan por particulares, y mientras no haya una decisión del legislador en sentido contrario, un servicio público”. No obstante, cuando hagamos esta distinción se hará aludiendo al título habilitante de la concesión o licencia, así como para delimitar la posible responsabilidad o no, en el cumplimiento de la normativa electoral impuesta. CHINCHILLA MARÍN, Carmen: *La radio-televisión...*, op. cit., pág. 197.

<sup>563</sup> Section 311 of the *Bipartisan Campaign Reform Act of 2002* (BCRA), Pub. L., núm. 107-155, amended section 441d to revise the language of subsection (a) and insert subsections (c) and (d). This amendment is effective as of November 6, 2002. It does not apply with respect to runoff elections or recounts of

La propaganda puede difundirse a través de la prensa escrita (revistas, periódicos, etc.) o en los medios audiovisuales disponibles. Si se eligiera la radio y la televisión se requiere además de los requisitos establecidos previamente, que se mencionen inequívocamente el candidato y la circunscripción territorial (si fuera el caso) por la que se presenta<sup>564</sup>.

(ii) Por otra parte, en Alemania, las cadenas privadas de radiodifusión en elecciones para el Parlamento Federal o para el Parlamento Europeo, tienen la obligación de otorgar espacios para la propaganda electoral de los partidos políticos debidamente registrados y que lo soliciten. Sólo con la diferencia de que estos espacios no son gratuitos, sino que se cobra una tarifa reducida por ellos. No obstante, prevalece la obligatoriedad en la igualdad de oportunidades en el acceso a todos los partidos con derecho a ello<sup>565</sup>.

(iii) En Italia la *Par conditio* establece que la propaganda puede difundirse en medios de comunicación públicos y privados<sup>566</sup>. Los concesionarios de ámbito nacional que emitan en abierto deben difundir información electoral gratuita como una de las condiciones de la concesión. Para el resto de los concesionarios privados resulta potestativa la emisión de programas de comunicación política.

Para los concesionarios privados la aceptación de difundir estos mensajes supone el cobro de una tarifa reducida. Dichos espacios son regulados por la Comisión Parlamentaria que vigila el servicio de radio y televisión, así como por la *Autorità per le*

---

contested elections resulting from elections held prior to November 6, 2002. Véase section 402(a) (4) of BCRA, cited at Note, 2 U.S.C. § 431.

<sup>564</sup> Federal Election Campaign Laws. Additional requirements in § 441d. Publication and distribution of statements and solicitations; charge for newspaper or magazine space, págs. 84-86. Para mayor abundamiento, HALL JAMIESON, Katherine (edit): *Electing the President, 2008*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2009; LINDER, Ralf y SCHULTZE, Rainer-Olaf: "United States of America", en NOHLEN, Dieter: *Elections in the Americas*, vol. I, Oxford University Press, New York, 2005, págs. 647-729; CAMPBELL, James E.: *The American Campaign*, Texas A&M University Press, United States of America, 2000; CEASER, James W, y BUSCH, Andrew E.: *The Perfect Tie. The True Story of the 2000 Presidential Election*, Rowman&Littlefield Publishers, United States of America, 2000; HACKER, Kenneth L. (edit.): *Candidate Images in Presidential Elections*, Praeger, United States of America, 1995; LEE KAID Lynda, GERSTLÉ Jacques, y SANDERS Keith R. (eds.): *Mediated Politics in Two Cultures. Presidential Campaigning in the United States and France*, Praeger, United States of America, 1991; BARTELS, Larry M.: *Presidential Primaries and Dynamics of Public Choice*, Princeton University Press, New Jersey, 1988; CAMPBELL Agust, GURIN Gerald, y MILLER Warren E.: *The Voter decides*, Greenwood Press, Connecticut, 1971.

<sup>565</sup> Para todo véase, FERNÁNDEZ VIVAS, Yolanda: *Igualdad y partidos políticos...*, *op. cit.*, págs. 97-98.

<sup>566</sup> Con motivo de la regulación de los medios de comunicación en materia electoral y la supuesta afectación a derechos constitucionales como la libertad de expresión, la libertad de empresa, el derecho electoral activo y pasivo fue motivo de un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional Italiana, véase sentencia núm. 155/2002, de 24 de abril de 2002, (Gazzetta Ufficiale, núm. 19, del 15 de mayo de 2002). La sentencia destaca que los límites impuestos a las emisoras radiotelevisivas no afectan el derecho a manifestar una identidad política por lo que desestimó la cuestión. Más información véase GARDINI Gianluca: "Libertà vs. Eguaglianza...", *op. cit.*, págs. 215-218.

*Garanzie delle Comunicazioni* (AGCOM). Debe también tomarse en cuenta, que los tiempos no utilizados por los actores políticos se reparten entre el resto de los contendientes<sup>567</sup>.

Cabe resaltar en el caso italiano, que la apertura normativa en el sector de las comunicaciones, supuso a partir de la década de los noventa, el ingreso de nuevos agentes que desestabilizaron la equidad en el acceso a la radiodifusión en materia electoral. Un ejemplo de ello puede ser el ascenso de Silvio Berlusconi en el sector audiovisual, situación que le permitió rentabilizar sus productos mediáticos y asegurarse una visible trayectoria política, eludiendo la normativa electoral<sup>568</sup>.

(iv) Por otra parte, en España se ha caminado paulatinamente a una apertura liberalizadora de los medios de comunicación debido, entre otras cosas, a la importante presencia del Estado en el sector audiovisual<sup>569</sup>. Por lo que hace a los espacios electorales, de manera tajante la ley electoral señala que no podrán contratarse espacios de publicidad electoral en los medios de comunicación de titularidad pública, ni en las emisoras de televisión privada<sup>570</sup>.

Sin embargo, la LOREG sí permite a las candidaturas realizar publicidad en las emisoras de radio de titularidad privada, siempre que el gasto no supere los topes establecidos<sup>571</sup>. Por lo que hace al tratamiento informativo de los operadores

---

<sup>567</sup> En su emisión estos mensajes eran identificados como «gratuitos» o de «pago» y se identificaba al sujeto que los ha encargado, sin embargo dichos conceptos fueron suprimidos por La Disposición núm. 268, del 18 de noviembre de 2003, para la actuación del principio de pluralismo en la programación de las emisoras de radiofónicas y televisivas locales.

<sup>568</sup> En este sentido, autores como Olivieri y Vilelli señalan que al contrario de lo pretendido por la Ley núm. 103 de 1975 (mayor pluralidad), Berlusconi le dio la vuelta al modelo, “colocó la publicidad en el centro y la rodeó de una programación cultural y funcional, lo cual le permitió captar a una inmensa cantidad de espectadores (...) su cercanía al poder es otra de las claves (...)”. Así como su renuncia a respetar los tiempos de publicidad electoral y monopolizar los medios con su imagen. “El resto de los candidatos eran absolutamente obviados, hasta el punto de que la candidata del Partido Radical, la europarlamentaria Emma Bonino, protagonizó una huelga de hambre para protestar por su invisibilidad”. OLIVIERI, Roberto, y VILLELLI Fernando: “El multimédios de Silvio Berlusconi”, Trabajo de investigación, Facultad de Ciencias Sociales, Ciencias de la Comunicación Social, Universidad de Buenos Aires, 2003, pág. 22. [Disponible en <http://www.pyp-uba.com.ar/news4/pdf/berlusconi.pdf>].

<sup>569</sup> En este sentido, Fernández Farreres señala críticamente que “el clásico argumento de la escasez del espectro radioeléctrico, bajo el cual el Estado conservaba el control de la radio y la televisión, se vio desplazado cuando llegó el cable, por lo que el Estado pugnó a la reserva estatal de la televisión por ser un servicio esencial”. FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: “Acceso a los medios de comunicación...”, *op. cit.*, pág. 158.

<sup>570</sup> Aunque como señala Santolaya Machetti, “este aspecto ha sido reformado en la LOREG mediante la Ley Orgánica 2/2011, cuyo introducción se limitó a reiterar la prohibición ya existente desde la Ley Orgánica 2/1988, de 2 de mayo, reguladora de la publicidad electoral en las emisoras de televisión privada”. SANTOLAYA MACHETTI, Pablo: *Procedimiento y Garantías Electorales*, *op. cit.*, págs. 144-147.

<sup>571</sup> Art. 58 de la LOREG, “las candidaturas tendrán derecho a realizar publicidad en la prensa periódica y en las emisoras de radio de titularidad privada sin que los gastos realizados en esta publicidad puedan superar el 20 por 100 del límite de gasto previsto para los partidos, agrupaciones, coaliciones o



mediáticos de titularidad privada, se sostiene que se deben respetar los principios de proporcionalidad y neutralidad informativa en los debates y entrevistas electorales; así como en la información relativa a la campaña electoral de acuerdo a las instrucciones que para el efecto elabore la Junta Electoral competente<sup>572</sup>.

(v) En México, los medios de comunicación de titularidad privada han sido los beneficiados durante décadas de la derrama económica que dejaban las elecciones. Antes de la reforma constitucional de 2007 cualquier partido político podía contratar irrestrictamente propaganda en los medios. Ello provocó un clientelismo entre las élites políticas y las televisoras. Se lograron importantes beneficios para determinados actores políticos a costa de tarifas preferenciales. Asimismo, la negación de espacios a los adversarios políticos y la transmisión de los mensajes electorales en *prime time* fueron acciones que se realizaban en perjuicio del resto de los contrincantes electorales. No obstante, el actual modelo de regulación de la propaganda permitió eliminar la posibilidad de efectuar la compra y venta discriminada, y hasta nuestros días, intenta garantizar un acceso más equitativo a los espacios que corresponden a las distintas ofertas políticas en los medios de comunicación<sup>573</sup>.

En suma, el acceso a los medios de comunicación privados y su regulación durante la campaña electoral son otros retos que enfrentan las democracias actuales. La intervención de las élites corporativas de la comunicación ha cuestionado la legitimidad de la regulación de los medios privados en materia electoral. Entre los argumentos que aducen señalan la afectación a los derechos de empresa y a distintos derechos económicos. Asimismo, se han acogido a una inexacta libertad de expresión para anteponer los intereses de lucro que supone la compra y venta de espacios electorales en los medios.

Dichos conflictos de derechos siguen vigentes en algunas democracias, y en otras ya han sido resueltos en los tribunales. Pero en todo caso, allá donde se pretenda desarrollar una elección y se desee que la libertad de expresión política fluya con

---

federaciones y las candidaturas en los arts. 175.2, 193.2 y 227.2, según el proceso electoral de que se trate”.

<sup>572</sup> FLORES D' ARCAIS, Giuseppe: “Calidad de los contenidos televisivos en la era de la televisión digital”, en PÉREZ-AMAT, Ricardo y PÉREZ-UGENA, Álvaro: *Sociedad, Integración y televisión en España*, Ediciones de Laberinto, Madrid, 2006, págs. 183-188. Por lo que hace a los medios de comunicación privada, la LOREG en su art. 66 apartado 2 hace referencia al respeto al pluralismo y a los valores de igualdad en los programas difundidos durante los periodos electorales por las emisoras de televisión privada. Esta normativa no ha pasado inadvertida para los especialistas en la materia quienes han criticado duramente dicha obligación. En este sentido, véase SANTOLAYA MACHETTI, Pablo: *Procedimiento y Garantías Electorales*, op. cit., pág. 146.

<sup>573</sup> Arts. 41, base III, inciso g) la CPEUM (párrafo reformado 10-02-2014); arts. 159-186 de LGIPE; y arts. 251-253 de la Ley Federal de Radio y Televisión (DOF 14-07-2014); y art. 15 del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en materia de concesiones, permisos y contenido de las transmisiones de radio y televisión (DOF 10-10-2002).

naturalidad, no se podrá estar al servicio de los intereses privados. Los medios deben ser respetuosos de la ley y la renovación periódica de los gobernantes, sostener lo contrario, atentaría contra el Estado y la conservación de la propia democracia.

### **c) Prensa escrita (periódicos y revistas)**

La prensa desempeña un papel primordial en el Estado de Derecho<sup>574</sup>. A lo largo de la historia la prensa escrita se ha erigido como un instrumento de expresión y control. Al día de hoy podemos afirmar que quizá sea el medio de comunicación que menos límites visibles tiene, explicable en gran medida, por la historia liberal que respalda al derecho de prensa frente al poder. No obstante, la deliberación política que ha pesado sobre los medios impresos no ha sido pacífica y no ha escapado al conocimiento de los tribunales.

Pocos Estados se han preocupado por la regulación de la prensa escrita en tiempo electoral, incluso existen algunos como Estados Unidos donde dicha regulación es simplemente impensable<sup>575</sup>. Esta tradición liberal no ha sido óbice para que algunos países intentaran contener la problemática comunicativa en los medios de comunicación escrita. Inicialmente, algunos Estados como Reino Unido y Alemania incursionaron en el ámbito de la autorregulación periodística con el objetivo de obtener una autocontención a través de los códigos de ética.

**(i y ii)** En Reino Unido con el *General Concil of Press* (1953) y más tarde el *Press Complaints Commission* (1991); mientras que en Alemania apareció tempranamente el *Presserat* (1956), dichas organizaciones buscaron una protección a la libertad de prensa y acceso a la información. De igual forma, tuvieron como objetivo representar los intereses de la prensa y controlar, en cierta medida, la conducta de los editores y periodistas que incumplieron con los códigos de ética. Sin embargo, las sanciones de

---

<sup>574</sup> MILTON, John: *Areopagitica: A speech of Mr. John Milton for the liberty of unlicensed printing to the Parliament of England*, London, 1644. En castellano, *Areopagítica*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1976. La *Areopagítica* es considerado un documento clásico en defensa de la libertad de imprenta dirigido al Parlamento de Inglaterra. Aborda también la libertad de conciencia, intelectual y la de prensa. Nos llama poderosamente la atención la devoción que se tiene a libertad de expresión (véase el párrafo 78) que a la letra dice: “Dadme –doce- la libertad de conocer, de expresar, de discutir libremente de acuerdo a mi conciencia, por encima de todas las libertades”. Incluso se afirma que el gobierno no debe interferir la libre difusión, ni la Iglesia buscar su apoyo para limitarla.

<sup>575</sup> La Primera Enmienda de la Constitución estadounidense aprobada en 1791 contempla que, “el Congreso no aprobará ley alguna referente a la implantación de una religión o prohibiendo el culto de alguna de ellas; ni ley que restrinja la libertad de expresión o de prensa; ni el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente; ni el de dirigirse al gobierno la demanda de remedios de situaciones consideradas injustas”.

estas organizaciones no tenían carácter vinculante, por lo que poco a poco fueron perdiendo eficacia y utilidad<sup>576</sup>.

(iii) En contraposición existen países donde la regulación en los medios de comunicación escritos ha sido más estricta, incluso en periodo electoral<sup>577</sup>. En Francia, por ejemplo, se regula tanto los medios de radiodifusión como la prensa escrita durante los comicios. Aunque la normativa aplicable a los audiovisuales es mucho más apremiante que la aplicable a la prensa escrita, explicable en cierta medida, por ser habitualmente los audiovisuales una de las primeras fuentes de información<sup>578</sup>.

Un dato que resulta llamativo, es que en Francia ante la expansión apabullante de las “dotes literarias” que demostraban los candidatos en la época electoral, se introdujo una medida para prevenir dicha práctica en el Código electoral francés<sup>579</sup>. En este sentido, se prohibió la difusión de anuncios de las obras literarias cuyos autores sean candidatos o que hagan referencia a ellos, o bien, aquellos libros que su contenido esté relacionado con temas electorales. Dicha norma fue introducida para mantener un orden equitativo en el acceso a los medios y evitar la concentración mediática con motivo de la obra literaria<sup>580</sup>.

---

<sup>576</sup> Para mayor abundamiento, BELANDO GARÍN, Beatriz: “Democracia y medios de comunicación. Cuestiones al hilo de la reforma de comunicación en Reino Unido”, en BOIX PALOP, Andrés, y VIDAL BELTRÁN, José M. (coords.): *La nueva regulación del audiovisual: Medios, derechos y libertades*, Thompson Reuters-Aranzadi, Pamplona, 2014, págs. 125-128; y POPTCHEVA Eva-María: “La autorregulación de los medios de comunicación en Alemania”, en GAVARA DE CARA, Juan C.: *Las autoridades independientes de control de los medios de comunicación*, Bosch, Barcelona, 2013, págs. 199-226.

<sup>577</sup> La Ley de 15 de enero de 1990, relativa a la limitación de gastos electorales y a la clarificación de la financiación de las actividades políticas prohibió, durante los tres meses precedentes a la elección, “la utilización de cualquier procedimiento de publicidad comercial por vía de prensa o por cualquier medio de comunicación audiovisual con fines de propaganda electoral” (art. L.53-1 del Código electoral). Las mismas disposiciones se aplican en lo referente al marketing telemático o telefónico (art. L.50-1). Información disponible en [<http://www.assemblee-nationale.fr/espanol/eleccion.asp>] (Consultado 10-19-2014).

<sup>578</sup> Aunque Francia no dispone de un consejo de prensa específico, tanto la CAS como la Corte Constitucional velan por su cumplimiento. En este sentido, BON, Pierre: “Aspectos recientes del control de las campañas electorales en Francia”, *Revista Francesa de Derecho Constitucional*, núm. 13, 1993, págs. 589-591. [Disponible en [biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/635/32.pdf](http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/635/32.pdf)].

<sup>579</sup> Véase art. 3, en el apartado IV-1 Publicidad, Deliberación núm. 2011-1 de 4 de enero de 2011 relativa al principio de pluralismo político en los servicios de radio y televisión en época de elecciones. [Disponible en [http://www.systranlinks.com/trans?lp=fr\\_es&url=http://www.csa.fr/index.php/Television/Le-suivi-des-programmes/Le-pluralisme-politique-et-les-campagnes-electorales](http://www.systranlinks.com/trans?lp=fr_es&url=http://www.csa.fr/index.php/Television/Le-suivi-des-programmes/Le-pluralisme-politique-et-les-campagnes-electorales)].

<sup>580</sup> Por ejemplo en México diversos candidatos a la presidencia durante el proceso electoral 2012 nos dieron a conocer sus dotes literarias a través de las siguientes obras: *Dios mío hazme viuda por favor*, Josefina Vázquez Mota (PAN); *México, la gran esperanza*, Enrique Peña Nieto (PRI), *No decir adiós a la esperanza*, Andrés Manuel López Obrador (PRD), *Ayudemos a defender el medio ambiente. Políticas y acciones*, de Gabriel Quadri de la Torre (PANAL). No obstante, esta peculiar práctica es una arraigada

(iv) En el mismo sentido que Francia, en Italia se estipula que si los editores de periódicos y revistas tienen la intención de difundir mensajes políticos durante la elección, deberán notificar de inmediato a la AGCOM para que los espacios puedan ser asignados a los candidatos en igualdad de condiciones<sup>581</sup>.

(v) Por otra parte, en España el control de los medios impresos realizado por el Estado no es un debate aislado. Los periódicos en algún momento de la historia fueron controlados mediante la coacción y supresión de los mismos<sup>582</sup>. En la actualidad, la LOREG permite a los contendientes adquirir publicidad en periódicos sin que ello suponga el rebase del límite de gasto previsto para ello. Asimismo, se prevé que las tarifas en estos medios no serán superiores a las vigentes para la publicidad comercial y los medios no podrán discriminar a las candidaturas en cuanto a la inclusión, tarifas y ubicación de esos espacios de publicidad, en los que se deberá expresar su condición<sup>583</sup>.

(vi) En México una petición constante por parte de los partidos políticos es la insistencia de sujetar a los periódicos y revistas a una regulación para evitar que sean compradas o cooptadas. A pesar de ello, durante muchos años la prensa permaneció

---

tradición electoral así lo hizo por ejemplo, Silvio Berlusconi en 2001 al enviar a todos los hogares italianos una copia de su libro *Una storia italiana* cuya obra narra su vida.

<sup>581</sup> Art. 7.1 de la Ley núm. 28 de 22 febrero de 2000, disposición para el acceso igualitario a medios de comunicación y propaganda política durante la campaña electoral y el referéndum. Otro ejemplo interesante nos lo da Chile. Ahí se afirma que las empresas periodísticas de prensa escrita y las radioemisoras podrán publicar o emitir la propaganda electoral que libremente contraten, pero no podrán discriminar en el cobro de las tarifas entre las distintas candidaturas o proposiciones, según se trate de elecciones o plebiscitos. Art. 30 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios. [Disponible en [www.leychile.cl](http://www.leychile.cl)].

<sup>582</sup> Tal como lo destaca Guichot, al señalar que “en el ordenamiento español la prensa escrita está formalmente sometida a una ley preconstitucional, la Ley 14/1966, de 18 de marzo, de Prensa (LP). Si bien esta Ley en su día pudo considerarse una exponente de ciertos síntomas de apertura en el régimen franquista, lo cierto es que, en la actualidad, resulta una regulación anacrónica y de discutible vigencia en muchos de sus apartados (...) En todo caso, la LP no ha sido formalmente derogada y parte de su articulado despliega aún su eficacia”. GUICHOT, Emilio (coord.): *Derecho a la Comunicación*, op. cit., pág. 84. En el mismo sentido, Bastida Frijeido señala que para hacer frente a la falta de alternativas informativas en España fue “necesario establecer la Ley 29/1984 que estuvo vigente hasta 1988 para incluir una serie de ayudas a empresas periodísticas con el fin de garantizar el pluralismo político”. BASTIDA FRIJEIDO, Francisco J.: “Medios de comunicación social y democracia en veinticinco años de Constitución”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 71, 2004, pág. 167. Véase también el estudio de ÁLVAREZ CONDE, Enrique: “Algunos aspectos del régimen jurídico de la prensa”, op. cit., págs. 37-70.

<sup>583</sup> Art. 58 de la LOREG, “las candidaturas tendrán derecho a realizar publicidad en la prensa periódica y en las emisoras de radio de titularidad privada sin que los gastos realizados en esta publicidad puedan superar el 20 por 100 del límite de gasto previsto para los partidos, agrupaciones, coaliciones o federaciones y las candidaturas en los art. 175.2, 193.2 y 227.2, según el proceso electoral de que se trate. Las tarifas para esta publicidad electoral no serán superiores a las vigentes para la publicidad comercial y no podrá producirse discriminación alguna entre las candidaturas en cuanto a la inclusión, tarifas y ubicación de esos espacios de publicidad, en los que deberá constar expresamente su condición”.

“exenta” de la regulación electoral. Sin embargo, actualmente la ley electoral contempla como gasto de propaganda las inserciones pagadas, anuncios publicitarios y similares en diarios, revistas y otros medios impresos, tendentes a la obtención del voto<sup>584</sup>.

Por otra parte, en algunas entidades federativas, bajo la excusa de brindar mayor equidad en la contienda y dar seguimiento puntual a la propaganda electoral, han incurrido en la aplicación de “monitoreos” en medios de comunicación impresos. Recuérdesse que la prensa escrita no funciona bajo la misma lógica que los audiovisuales en lo que a la exposición de contenidos se refiere. La prensa escrita cuenta con una mayor libertad en el formato, existen espacios de difícil regulación como las columnas de opinión o las cartas al editor.

Otro factor de peso que condiciona a la prensa escrita se aprecia en el control económico. Con frecuencia el diseño financiero (privado o público) de cada periódico o revista limitará el alcance de la difusión y la variedad de los contenidos, no obstante, este tipo de limitación no es exclusiva de un país concreto, es una tendencia mundial<sup>585</sup>. A esta problemática le sumamos la filtración de líneas editoriales claramente decantadas por un partido político o las concesiones de medios de comunicación en manos de candidatos y políticos, consecuentemente, no es raro que el margen de libertad de expresión se vea reducido considerablemente<sup>586</sup>.

En suma, la libertad de expresión política en la prensa es la más antigua y es el pilar de la libertad de expresión por excelencia. No se puede negar la similitud de problemáticas compartidas con los medios audiovisuales, pero también debemos reconocer la limitación de los lectores de los periódicos y revistas frente a las audiencias de la radio y la televisión. Los primeros tienen una accesibilidad menor que los segundos, ello quizá responda las preferencias, la instrucción del ciudadano, o a otros factores que no podemos abordar aquí<sup>587</sup>.

---

<sup>584</sup> Art. 243.2 inciso c, I de la LGIPE (DOF 23-05-2014).

<sup>585</sup> Sobre el debate de si existe o no un derecho a exigir apoyo de fondos públicos a determinados medios de comunicación social véase la doctrina establecida en las SSTC 6/1981, de 16 de marzo, y la 86/1982, de 23 de diciembre. Ambas sentencias fueron denominadas por la doctrina “casos Medios de Comunicación Social I y II”, respectivamente.

<sup>586</sup> En ese sentido, véase SCIDH *Granier y otros (Radio Caracas Televisión) contra Venezuela*, pendiente de resolución, remitido a la CIDH el 28 de febrero de 2013.

<sup>587</sup> De acuerdo con la *Encuesta Nacional de Lectura* realizada en México en el 2006, “Existe una diferencia significativa en los porcentajes de los hombres (47.5%) y las mujeres (37.5%) que reportan leer periódicos; en tanto que para las revistas las diferencias son menores, con 38.2% para los hombres y 41.3% para las mujeres”. Por lo que hace a la edad “el nivel más alto de lectura de periódicos se da entre los jóvenes de 18 a 22 años (49.0%) y disminuye gradualmente conforme la edad aumenta, para volver a crecer ligeramente entre los mayores de 55 años; en tanto que los jóvenes de 12 a 17 años tienen los índices más bajos (25.6%). En el caso de las revistas, nuevamente son los jóvenes de 18 a 22

### 3.5 Autoridades reguladoras de la propaganda en campaña electoral

Debido a la centralidad que los medios de comunicación han adquirido dentro de la contienda electoral, algunos regímenes electorales han dispuesto que sea una autoridad independiente de la comunicación la que se encargue de regular todo lo relativo a la propaganda electoral en los medios. Mientras que en otros países la autoridad electoral además de llevar a cabo el proceso electoral, tiene la encomienda de regular, distribuir y vigilar el cumplimiento de las normas relativas al acceso a los medios de comunicación<sup>588</sup>.

En los siguientes epígrafes nos centraremos en las principales labores en materia de regulación de la propaganda en los medios de comunicación, realizadas tanto por las autoridades electorales como por las autoridades de la comunicación.

#### 3.5.1 Autoridades electorales

##### a) Perfiles orgánicos

Las autoridades electorales son los órganos encargados de llevar a cabo el proceso electoral y garantizar un principio de igualdad entre las ofertas políticas que contienen. Dichos órganos pueden ser autoridades independientes o autónomas, o bien, pueden formar parte de alguno de los poderes públicos establecidos<sup>589</sup>. Suelen

---

años quienes reportan el índice más alto de lectura (53.5%) y éste disminuye también conforme la edad aumenta, con un mínimo de 25.8% para los mayores de 55 años”. Finalmente la variable de escolaridad arroja que “los niveles más altos de lectura de periódicos y revistas se dan entre los entrevistados con educación universitaria, con 59.9% y 51.9%, respectivamente, y decrecen conforme la escolaridad disminuye”. VV AA.: *Encuesta Nacional de Lectura*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 2006, pág. 25. [Disponible en [http://www.oei.es/pdfs/encuesta\\_nacional\\_lectura\\_mexico.pdf](http://www.oei.es/pdfs/encuesta_nacional_lectura_mexico.pdf)] (Consultado 28-01-2015). Por otra parte, Casero-Ripollés en un estudio que realiza en los jóvenes españoles sobre la frecuencia con que leen los diarios constata el “creciente desplazamiento del consumo informativo de los jóvenes hacia el ámbito online y específicamente, hacia las redes sociales. El predominio de estas plataformas en el acceso a las noticias de los jóvenes es una de las principales aportaciones de esta investigación”. CASERO-RIPOLLÉS, Andreu: “Más allá de los diarios: el consumo de noticias de los jóvenes en la era digital”, *Comunicar*, núm. 39, 2012, págs. 154. En el mismo sentido, Larrañaga señala que “se evidencia un abandono de periódicos impresos por parte de los jóvenes y una tendencia al incremento de lectores online de edad media (de 45 y más años) por envejecimiento del perfil medio del usuario de Internet”. LARRAÑAGA, Julio: “La demanda de los periódicos impresos y online: un análisis económico”, *Ámbitos*, núm. 18, 2009, pág. 38.

<sup>588</sup> En este sentido, véase ACEVES GONZÁLEZ, Francisco de J.: “Elecciones, medios y publicidad...”, *op. cit.*, págs. 33-62.

<sup>589</sup> Sobre la condición de administración independiente de los órganos electorales, véase entre otros, RALLO LOMBARTE, Artemi: *Garantías electorales y Constitución*, CEPC-Boletín Oficial del Estado Madrid,

contar con un presupuesto razonable y proporcionado acorde a las labores que desempeñan<sup>590</sup>.

Usualmente, las autoridades electorales tienen una duración temporal, esto es, solo se integran durante el proceso electoral y desaparecen a su término. No obstante, la mayoría de los órganos electorales funciona de manera permanente desarrollando elecciones (regionales, locales, inter-partidarias, etc.). Gran parte de las autoridades electorales tienen competencias administrativas y facultades sancionadoras. Emiten acuerdos, reglamentos, lineamientos y resuelven controversias relacionadas con los comicios. Algunas tienen la facultad de desarrollar actividades de participación ciudadana de forma habitual, y también pueden llevar a cabo consultas populares y referéndums, entre otras muchas<sup>591</sup>.

La composición de los órganos atenderá en gran parte a la independencia de la autoridad electoral. Por ejemplo, si pertenece al poder judicial es probable que sus integrantes sean jueces o magistrados. Pero si no es así, es posible que sean personas instruidas en materia electoral, o bien, que gocen de amplio reconocimiento social y moral, como son catedráticos, destacados abogados, entre otros<sup>592</sup>. También existen

---

1997; SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, Juan J.: “Una visión institucional del proceso electoral”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 39, 1993, págs. 63-80; y SANTAMARIA PASTOR, Juan A.: “El régimen jurídico del proceso electoral”, *Las Cortes Generales*, Abogacía General del Estado, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, vol. I, España, 1987, págs. 195-212.

<sup>590</sup> Al respecto Santolaya Machetti señala que “históricamente la primera manifestación de control electoral por una autoridad distinta al poder ejecutivo es la verificación de poderes de los parlamentarios por el propio Parlamento, haciendo suya lo que hasta entonces era una prerrogativa del Rey. Esto sucede por primera vez en la Constitución americana 1787, reflejándose inmediatamente en la francesa de 1789, y se extiende a todas las Constituciones liberales adoptándose en España en el art. 113 de la Constitución de Cádiz”. SANTOLAYA MACHETTI, Pablo: *Procedimiento y Garantías Electorales*, op. cit., pág. 18.

<sup>591</sup> Para mayor abundamiento sobre las autoridades electorales, véase entre otros, ARNALDO ALCUBILLA, Enrique y DELGADO-IRIBARREN, Manuel: *Código electoral*, La Ley, Madrid, 2011; ARNALDO ALCUBILLA, Enrique; “Las Juntas Electorales: un modelo institucional del control de los procesos electorales”, en PAU I VALL, Francesc (coord.): *Parlamento y sistema electoral*, Editorial Aranzadi, España, 1999, págs. 85-96; y SANTOLAYA MACHETTI, Pablo: “La Administración electoral”, en ÁLVAREZ CONDE, Enrique (coord.): *Administración públicas y Constitución: reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*, Ministerio de Administración Públicas, Instituto de Administración Pública, España, 1998, págs. 655-668.

<sup>592</sup> Véase por ejemplo el caso de la JEC. En España el art. 9 de la LOREG, “1. La Junta Electoral Central es un órgano permanente y está compuesto por: a) Ocho Vocales Magistrados del Tribunal Supremo, designados mediante insaculación por el Consejo General del Poder Judicial. b) Cinco Vocales Catedráticos de Derecho o de Ciencias Políticas y de Sociología, en activo, designados a propuesta conjunta de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en el Congreso de los Diputados”. En el mismo sentido, véase la Resolución, de 13 de septiembre de 1985, de la Presidencia sobre el procedimiento a seguir para el nombramiento de vocales catedráticos de derecho de la Junta Electoral Central. Señala que “la propuesta conjunta de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en el Congreso de los Diputados, para designación de cinco Vocales Catedráticos de Derecho en activo como miembros de la Junta Electoral Central (...)”. [Disponible en

autoridades electorales que precisamente por ser instituciones autónomas han adoptado una integración ciudadana, en la que cualquier persona que reúna las calidades exigidas por la ley, puede participar en un proceso de selección abierto para formar parte de este órgano<sup>593</sup>.

Dos de las actividades de mayor relevancia en el campo electoral son las relativas a la financiación de los partidos políticos y el acceso a los medios de comunicación para difundir la propaganda<sup>594</sup>. El acceso equitativo a estas prerrogativas permite que las ofertas políticas tengan una visibilidad proporcionada entre los ciudadanos. El aspecto de la financiación es un tema del que no nos ocuparemos por no ser objeto de estudio de esta tesis doctoral. Mientras que sobre la prerrogativa de acceso de los partidos y candidatos a los medios como la radio y la televisión, en este apartado intentaremos desarrollar sintéticamente el papel que desarrollan las autoridades electorales en su tutela.

En apretada síntesis abordaremos a las autoridades electorales que organizan las elecciones en algunos países. Asimismo, destacaremos brevemente, si fuera el caso, las atribuciones relacionadas con el acceso a medios de comunicación de los partidos y candidatos en la campaña electoral.

---

[http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist\\_Normas/Norm/NormRes/Res13091985](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/NormRes/Res13091985)].

<sup>593</sup> Véase por ejemplo el caso del INE, art. 38 de la LGIPE (DOF 23-05-2014), “1. Los Consejeros deberán reunir los siguientes requisitos: a) ser ciudadano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos; b) Estar inscritos en el Registro Federal Electoral y contar con credencial para votar; c) Tener más de treinta años de edad, el día de la designación; d) Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia que les permitan el desempeño de sus funciones; e) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que no hubiese sido doloso; f) Haber residido en el país durante los últimos dos años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses; g) No haber sido registrado como candidato, ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación; h) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación; i) No ser secretario de Estado, ni Fiscal General de la República o Procurador de Justicia de alguna entidad federativa, subsecretario u oficial mayor en la Administración Pública o estatal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni Gobernador, ni secretario de Gobierno, a menos que se separe de su cargo con cuatro años de anticipación al día de su nombramiento, y; j) No ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral, ni ser o haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso electoral federal ordinario”.

<sup>594</sup> Para mayor abundamiento sobre las autoridades electorales, véase entre otros, <sup>594</sup> SANTOLAYA MACHETTI, Pablo: *Procedimiento y Garantías Electorales*, op. cit., págs. 19 y ss., y del mismo autor, “El modelo español de Administración electoral”, en BIGLINO CAMPOS, Paloma y DELGADO DEL RINCÓN, Luis (eds.): *Las resoluciones de los conflictos electorales: un análisis comparado*, CEPC, Madrid, 2010, págs. 21 y ss.



## b) Experiencia comparada

Existen tantos tipos de autoridades electorales como países conozcamos, sin que hasta este momento, un modelo electoral prevalezca. Por el contrario, cada autoridad electoral responde a las condiciones históricas, políticas, económicas, y sociales de su Estado. No obstante, la constitución de la autoridad electoral manifiesta, en cierta medida, el grado de confianza o desconfianza que pesa en las instituciones que desarrollan el proceso electoral.

Al respecto señala Santolaya Machetti que en el extremo de la confianza “se encuentran países como Alemania, Reino Unido o Suecia que consideran que su administración ordinaria está en perfectas condiciones, de neutralidad y eficacia para organizar las elecciones (...) En el otro extremo, -el de la desconfianza- situamos aquellos ordenamientos, muy frecuentes en el ámbito iberoamericano, pero presentes también en otras zonas geográficas, en los que se considera, en términos genéricos, y apoyados en evidencias históricas en ocasiones irrefutables, que ni la Administración gubernamental ni el Poder Judicial es lo suficientemente neutral y/o eficaz, para gestionar el proceso electoral”<sup>595</sup>.

Bajo este razonamiento, podemos ubicar a las autoridades electorales en una “escala de confianza”, lo que nos permite tomar en consideración un parámetro que nos facilita entender el génesis de la autoridad electoral, incluso del propio régimen electoral del que forma parte.

(i) En algunos países existen organismos encargados de realizar actividades puntuales del proceso electoral. Por ejemplo, En Estados Unidos la *Federal Election Commission* (FEC) es el órgano independiente que se encarga preponderantemente del financiamiento de los partidos y del cumplimiento de la *Federal Election Campaign Act* (FECA)<sup>596</sup>. Mientras que en la asignación de espacios en los medios de comunicación, al ser una actividad económica y mediática, intervienen tanto la FEC como la *Federal Communication Commission* (FCC), aunque esta última tiene mayor presencia en dicha actividad.

(ii) En Alemania existen diversos órganos electorales que en su conjunto forman la Administración electoral<sup>597</sup>. El principal es el Comité Federal Electoral que está integrado por ocho asesores, dos jueces del Tribunal Federal Administrativo y por el

---

<sup>595</sup> SANTOLAYA MACHETTI, Pablo: *Procedimiento y Garantías Electorales*, op. cit., pág. 19.

<sup>596</sup> Véase más información en [<http://www.fec.gov/about.shtml>] (Consultado 5-02-2015).

<sup>597</sup> Para mayor abundamiento, véase la Ley Federal Electoral (*Bundeswahlgesetz*), de 23 de junio de 1993 (última modificación realizada el 3 de mayo del 2013). [Disponible en <http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/downloads/rechtsgrundlagen/bundeswahlgesetze.pdf>] (Consultado 5-02-2015).

Escrutador Federal<sup>598</sup>. El Comité se integra exclusivamente para llevar a cabo la elección y los miembros son designados por el Poder Ejecutivo. Una vez concluido el proceso electoral el órgano desaparece.

La autoridad electoral (regional o federal) concede a los partidos políticos tiempo gratuito en radio y televisión de titularidad pública únicamente para hacer campaña electoral (usualmente tres semanas antes de la jornada electoral). El tiempo mediático que se asigna es proporcional a la representación parlamentaria federal o estatal, según corresponda. Además, la compra de espacios publicitarios en televisión está prohibida<sup>599</sup>.

(iii) En Reino Unido la autoridad electoral se denomina Comisión Electoral y es un órgano independiente creado por el Parlamento de Reino Unido. Su función principal es regular a los partidos políticos, el financiamiento y establecer las condiciones administrativas para desarrollar la elección<sup>600</sup>. También tiene facultades para realizar referéndums, campañas informativas sobre la financiación de los partidos, y en su caso, sancionan a quienes incumplan la normativa establecida en materia electoral<sup>601</sup>. Sin embargo, todo lo relacionado con el acceso de los partidos políticos a medios de comunicación son atribuciones de las autoridades de la comunicación, es decir, de la *Officer of Comunciation* (Ofcom) y de la *Broadcasters' Liaison Group* (BLG)<sup>602</sup>.

(iv) En Francia el Ministerio del Interior es el responsable de la organización práctica de las elecciones políticas, de su preparación y de velar por el cumplimiento de la ley electoral<sup>603</sup>. Por lo que hace a la distribución de propaganda electoral que les corresponde a los partidos políticos durante los comicios, existe una autoridad independiente de la comunicación facultada para ello, esta es, el *Conseil Supérieur de l'Audiovisuale* (CAS).

---

<sup>598</sup> Véase el § 77, párrafo 4 de la Regulación Federal Electoral (*Bundeswahlordnung*), de 28 de agosto de 1985. Última modificación realizada el 13 de mayo de 2013. [Disponible en <http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/downloads/rechtsgrundlagen/bundeswahlordnung.pdf>] (Consultado 5-02-2015).

<sup>599</sup> Véase art. § 32 sobre la propaganda electoral ilegal en la Ley Federal Electoral (BWG), de 23 de julio de 1993, modificada por última vez el 3 de mayo de 2013. [Disponible en <http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/downloads/rechtsgrundlagen/bundeswahlgesetz.pdf>] (Consultado 6-02-2015).

<sup>600</sup> Más información en [<http://www.electoralcommission.org.uk/>] (Consultado 6-02-2015).

<sup>601</sup> Para mayor abundamiento véase, *Use of new investigatory powers and civil sanctions*, July 2012. The Electoral Commission, UK, 2012. [Disponible en [http://www.ion.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0011/149627/Powers-and-sanctions-report-2012.pdf](http://www.ion.org.uk/_data/assets/pdf_file/0011/149627/Powers-and-sanctions-report-2012.pdf)]

<sup>602</sup> Para profundizar véase [<http://www.electoralcommission.org.uk/i-am-a/journalist/electoral-commission-media-centre/news-releases-reviews-and-research/the-future-of-party-political-broadcasts?>] (Consultado 6-02-2015).

<sup>603</sup> Para mayor abundamiento véase [<http://www.interieur.gouv.fr/Elections/Etudes-electorales>] (Consultado 6-02-2015).

(v) La Administración electoral italiana depende del Ministerio del Interior y está integrada por órganos permanentes y temporales. Las comisiones electorales municipales y distritales son órganos permanentes, mientras que la Junta Electoral Central (JEC) y las juntas de circunscripción y sección se integran únicamente para el periodo electoral que se convoca. Las competencias de las autoridades electorales van desde el registro de los candidatos, la organización y distribución de los medios de propaganda electoral, las operaciones logísticas para la instalación de las casillas y la proclamación de los candidatos, así como todas las necesarias para velar por el adecuado desarrollo de la elección<sup>604</sup>.

En Italia, corresponde a la *Autorità per le Garanzie delle Comunicazioni* (AGCOM) y la Comisión Parlamentaria que vigila el servicio de radio y televisión, regular y aplicar las normas sobre el acceso de los partidos políticos y candidatos a los medios de comunicación.

(vi) En España la Junta Electoral Central (JEC) se encuentra adscrita orgánicamente al Ministerio del Interior, es decir, al Poder Ejecutivo<sup>605</sup>. Esta característica le permite coordinarse con otros órganos gubernamentales con incidencia electoral, por ejemplo con la Oficina del Censo Electoral para determinar el listado nominal, el Ministerio de Asuntos Exteriores para desarrollar las actividades relacionadas con la promoción del voto de los ciudadanos residentes en el extranjero, la Sociedad estatal Correos y Telégrafos para enviar toda la propaganda y la papelería del voto por correspondencia, entre otras muchas<sup>606</sup>.

La JEC está regulada en el art. 8 de la LOREG y está organizada en distintos organismos dependientes (juntas) y diseminados por todo el territorio nacional, cuya existencia se

---

<sup>604</sup> Para mayor abundamiento véase MARTÍNEZ RUANO, Pedro: *Antecedentes históricos de la administración electoral*, Universidad de Almería D.L., Almería, 2009.

<sup>605</sup> Art. 13 de la LOREG, “1. Las Cortes Generales ponen a disposición de la Junta Electoral Central los medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de sus funciones. 2. La misma obligación compete al Gobierno y a los Ayuntamientos en relación con las Juntas Electorales Provinciales y de Zona y, subsidiariamente, a las Audiencias Provinciales y a los órganos de Comunidad Autónoma las referidas obligaciones serán también competencia del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma”. Véase una reflexión al respecto en SANTOLAYA MACHETTI, Pablo: *Procedimiento y Garantías Electorales*, op. cit., págs. 29-42.

<sup>606</sup> Para mayor abundamiento véase FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael: “Consideraciones sobre la potestad normativa de la Junta Electoral Central”, y PEÑARANDA RAMOS, José Luis: “Consideraciones sobre la potestad normativa de la Junta Electoral Central”, ambos en PAJARES MONTOLÍO, Emilio (ed.): *Las funciones de la Junta Electoral Central*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, págs. 17-46; FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, Pablo: *La Junta Electoral Central...*, op. cit.; págs. 93-140; y SANTOLAYA MACHETTI, Pablo: *Procedimiento y Garantías Electorales*, op. cit., págs. 26-29; ARNALDO ALCUBILLA, Enrique y DELGADO-IRIBARREN, Manuel: *Código electoral*, op. cit.; y ARNALDO ALCUBILLA, Enrique: “Las Juntas Electorales...”, op. cit., págs. 85-96.

limita al periodo electoral, con excepción de la Junta Central<sup>607</sup>. Los órganos de la administración electoral son la Junta Central, las juntas provinciales, las juntas de zona, y, en su caso, las juntas de Comunidad Autónoma<sup>608</sup>.

En España el legislador ha delegado a la autoridad electoral la función de garantizar durante los procesos electorales el cumplimiento de los principios de igualdad, pluralismo y neutralidad política en los medios<sup>609</sup>. Dicha obligación implica “examinar y, en su caso, corregir las actuaciones de los medios que puedan conculcar los derechos de los candidatos, a los principios y valores que deben guiar unas elecciones libres y disputadas”<sup>610</sup>.

Se les confiere a las Juntas Electorales la facultad de controlar las decisiones que adopten los órganos de administración de los medios de comunicación de titularidad pública durante los periodos electorales. Lo que significa que los medios someterán a las juntas competentes “sus planes de cobertura informativa de la campaña electoral, en las que incluirán debates, entrevistas y programas específicos de naturaleza electoral que pretendan realizar, así como los criterios sobre la información específica relativa a la campaña electoral”<sup>611</sup>.

---

<sup>607</sup> Art. 8 de la LOREG, “1. La Administración electoral tiene por finalidad garantizar en los términos de la presente Ley la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad. 2. Integran la Administración Electoral las Juntas Electorales, Central, Provincial, de Zona y, en su caso, de Comunidad Autónoma, así como las Mesas Electorales. 3. La Junta Electoral Central tiene su sede en Madrid, las Provinciales en las capitales de provincia, y las de Zona en las localidades cabeza de los partidos judiciales aludidos en el apartado 6. 4. Las Juntas de Zona de Ceuta y Melilla acumulan en sus respectivos distritos funciones correspondientes a las Juntas Electorales Provinciales. 5. Las Juntas celebran sus sesiones en sus propios locales y, en su defecto, en aquellos donde ejercen sus cargos los respectivos Secretarios. 6. A efectos de la presente Ley los partidos judiciales coinciden con los de las Elecciones de 1979”.

<sup>608</sup> Véase arts. 9, 10 y 11 de la LOREG.

<sup>609</sup> Véase apartado 1 de art. 66 de la LOREG, que señala “el respeto al pluralismo político y social, así como a la igualdad, proporcionalidad y la neutralidad informativa en la programación de los medios de comunicación de titularidad en periodo electoral, serán garantizados por la organización de dichos medios y su control previstos en las Leyes. Las decisiones de los órganos de administración de los referidos medios en el indicado periodo electoral son recurribles ante la Junta Electoral competente de conformidad con lo previsto en el artículo anterior y según el procedimiento que la Junta Electoral Central disponga”.

<sup>610</sup> DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, Manuel: “La Junta Electoral Central y los Medios de Comunicación de Titularidad Pública en los procesos electorales: una relación conflictiva”, en PAJARES MONTOLÍO, Emilio (ed.): *Las funciones de la Junta Electoral Central*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pág. 127.

<sup>611</sup> Véase Instrucción 4/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central, de interpretación del artículo 66 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, en lo relativo a las garantías de respeto a los principios del pluralismo, igualdad, proporcionalidad y neutralidad informativa por los medios de comunicación en periodo electoral. De 24 de marzo del 2011. [Disponible en [http://www.juntaelectoralcentral.es/portal/page/portal/JuntaElectoralCentral/JuntaElectoralCentral/DoCJEC/Instrucciones/24032011\\_4](http://www.juntaelectoralcentral.es/portal/page/portal/JuntaElectoralCentral/JuntaElectoralCentral/DoCJEC/Instrucciones/24032011_4)].

Finalmente, los espacios electorales disponibles para cada oferta política se asignarán proporcionalmente a los resultados obtenidos en las últimas elecciones. En todo caso, corresponde a los órganos de dirección de los medios la decisión de organizar o difundir entrevistas o debates electorales, pero de hacerlo deben respetar los principios electorales rectores<sup>612</sup>.

**(vii)** En México al igual que en España la autoridad electoral es la encargada de asignar los espacios en los medios de comunicación para que los partidos políticos difundan su propaganda<sup>613</sup>. Aunque más adelante detallaremos con mayor amplitud las características del Instituto Nacional Electoral (INE), debemos señalar desde ahora, que es el órgano constitucional autónomo permanente encargado de llevar a cabo las elecciones federales en México. De igual forma, tiene atribuciones de atracción, que bajo ciertas condiciones, le permiten desarrollar las elecciones locales<sup>614</sup>.

El INE tiene diversas y amplias facultades en materia de acceso a medios de comunicación. Algunas de las principales facultades en este rubro son la facultad exclusiva de regular, asignar, distribuir, supervisar y decidir sobre los conflictos administrativos en materia de acceso a medios de comunicación política y electoral.

Al interior del INE existen órganos encargados de llevar a cabo las labores de acceso a medios. Éstos son el Consejo General, la Junta General Ejecutiva, la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos, el Comité de Radio y Televisión, la Comisión de Quejas y Denuncias<sup>615</sup> y las vocales ejecutivos y juntas ejecutivas en los órganos deconcentrados, locales y distritales, que tienen funciones auxiliares en esta materia<sup>616</sup>. Este complejo aparato se pone en marcha para distribuir de manera

---

<sup>612</sup> Así lo señala al afirmarse que “en el caso de que un medio decida emitir un debate entre representantes de las dos candidaturas que obtuvieron mayor número de votos en las últimas elecciones equivalentes, deberá emitir otros debates bilaterales o plurilaterales, o proporcionar información compensatoria suficiente sobre las demás candidaturas que también hayan conseguido representación en las últimas elecciones equivalentes”. Instrucción 4/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central, de 24 de marzo de 2011.

<sup>613</sup> Art. 41, base III, apartado A, de la CPEUM (DOF 10-02-2014). “El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con la siguiente y a lo que establezca las leyes (...)”.

<sup>614</sup> Art. 2 de la LGIPE (DOF 23-05-2014). “Además de las anteriores, el Instituto, en los términos que establece esta Ley, contará con las siguientes atribuciones: (...) f) Asumir la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponde a los Organismos Públicos Locales, en los términos de esta Ley; (...) h) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los Organismos Públicos Locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación”.

<sup>615</sup> En este sentido, Jurisprudencia 24/2009, rubro: “Radio y televisión. La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral está facultada para ordenar la suspensión de la difusión de propaganda política electoral”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, Año 3, núm. 5, 2010, págs. 43-45.

<sup>616</sup> Art. 162 de la LGIPE (DOF 23-05-2014). Véase un caso relacionado con las autoridades electorales competentes en radio y televisión en la SUP-RAP-12/2010.

equitativa los espacios electorales en radio y televisión que corresponden a las distintas ofertas políticas con derecho a ello, dentro y fuera de los procesos electorales.

En México la visibilidad política de los candidatos y partidos políticos en los medios de comunicación es un tema de primer orden. Existe una extensa regulación al respecto y se dispone de un presupuesto generoso para amortiguar los gastos que se generen en la prerrogativa de acceso a los medios<sup>617</sup>. Por tal motivo este rubro será abordado con mayor detalle en el siguiente capítulo.

### **3.5.2 Autoridades de la comunicación**

#### **a) Perfiles orgánicos**

Los sistemas democráticos han introducido mecanismos de regulación de los medios de comunicación que permiten controlar los abusos de derechos (individuales o económicos) o amenazas que se desenvuelven, hasta ahora, extramuros de la ley. La concentración de medios, la incontenible tentación del poder político por tratar de amagar aliados, así como la poca o nula pluralidad de medios alternativos de información, obligan a repensar en la necesidad de introducir mecanismos de control que garanticen la pluralidad de medios<sup>618</sup>.

La solución ha caminado hacia la construcción de un órgano garante e independiente que permita regular no solamente los aspectos técnicos del ámbito de la comunicación, sino además los conflictos que se susciten entre las empresas mediáticas<sup>619</sup>. Dichos organismos, usualmente no se encuentran ubicados dentro de la

---

<sup>617</sup> Véase art. 41, base III, apartado A, de la CPEUM (DOF 10-02-2014); arts. 162-186 de la LGIPE (DOF 23-05-2014); Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral (última modificación 3-11-2011), entre otros. Para mayor abundamiento véase LEVARIO TURCOTT, Marco: *La reforma electoral 2007-2008 y la libertad de expresión*, Cuadernos para el Debate Proceso Electoral Federal 2011-2012, IFE, México, 2012. [Disponible en [http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-MaterialesLectura/docs/05\\_RefElectoralYLibertadExpresion.pdf](http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-MaterialesLectura/docs/05_RefElectoralYLibertadExpresion.pdf)] (Consultado el 10-01-2015).

<sup>618</sup> En este sentido, Rallo Lombarte afirma con preocupación “que la amenaza real que se cierne sobre el ejercicio de la información en la sociedad de fin de siglo radica en la desnaturalización del *pluralismo informativo*”. RALLO LOMBARTE, Artemi: *Pluralismo informativo...*, *op. cit.*, pág. 40.

<sup>619</sup> Al respecto, Guichot señala que “en materia de radio y televisión la eficacia de las garantías que regulan su actividad ha sido tradicionalmente escasa (...) debido a la existencia de radios y televisiones públicas como a la voluntad de los poderes públicos de no ganarse el disfavor de los medios privados, cuya actividad tiene una influencia tan destacable en la percepción ciudadana de la propia realidad política. A ello se ha sumado la escasez de recursos materiales y humanos para el seguimiento diario de un sector tan complejo”. GUICHOT, Emilio (coord.): *Derecho de la Comunicación*, *op. cit.*, pág. 104.

estructura de Gobierno o de la Administración, lo que contribuye a fortalecer la autonomía e imparcialidad en su funcionamiento<sup>620</sup>.

Así lo han destacado algunos autores como Tornos Mas al señalar que “las garantías deben situarse fuera del ámbito de dominio”, es decir, que la autoridad que vigila a los medios (el Estado), “no sea juez y parte”<sup>621</sup>. No obstante, esta situación, no significa que dichas autoridades no tengan la obligación de rendir cuentas sobre el destino de los recursos económicos asignados y sobre el desempeño de sus funciones de manera periódica a la ciudadanía.

La experiencia comparada muestra, que en algunos países las autoridades independientes han logrado obtener un voto de confianza por parte del sector político, para contribuir en la asignación, regulación e incluso en la vigilancia de los espacios en los medios otorgados a los partidos políticos<sup>622</sup>.

Con frecuencia, el órgano de las comunicaciones es una autoridad que regula los medios de comunicación audiovisuales de manera exclusiva y con autonomía<sup>623</sup>. Las autoridades independientes de la comunicación suelen estar integradas por expertos en la materia (abogados, ingenieros, economistas, etc.) y cuentan con una estructura

---

<sup>620</sup> Bajo esta línea argumentativa, el trabajo del Estado no desaparece, sino que asume un función general de abstención, reservándose en todo caso, el derecho de disposición de las prerrogativas que legalmente le corresponden (tiempos de estado, beneficios de las concesiones, administración del servicios públicos en telecomunicaciones o radiodifusión, etc.). En el mismo sentido, CAPPUCCIO, Laura: “Autorregulación y medios de comunicación en Italia”, en GAVARA DE CARA, Juan C.: *Las autoridades independientes de control de los medios de comunicación*, Bosch, Barcelona, 2013, pág. 114.

<sup>621</sup> TORNOS MAS, Joaquín: “Pluralismo y entidades de regulación”, en TORNOS MAS, Joaquín (coord.): *Democracia y medios de comunicación social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pág. 215.

<sup>622</sup> Para mayor abundamiento sobre autoridades independientes, véase BOIX PALOP, Andrés, y VIDAL BELTRAN, José M. (coords.): *La nueva regulación del audiovisual: Medios, derechos y libertades*, Thompson Reuters-Aranzadi, Pamplona, 2014; GAVARA DE CARA, Juan C.: *Las autoridades independientes...*, op. cit.; TEROL GÓMEZ, Ramón: *El control público de las comunicaciones. Autoridades reguladoras*, op. cit.; BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés: *Las administraciones independientes*, Tecnos, Madrid, 1994; POMED SÁNCHEZ, Luis A.: “Fundamento y naturaleza jurídica de las Administraciones independientes”, *Revista de Administración Pública*, núm. 132, 1993, págs. 165 y ss.; GARCÍA LLOVET, Enrique: “Autoridades administrativas independientes y Estado de Derecho”, *Revista de Administración Pública*, núm. 132, 1993, págs. 61 y ss.; entre otros.

<sup>623</sup> En este sentido, algunos autores como Holtz-Bacha destacan tres modelos basados en el estudio de los *sptos* de televisión señalando que “los Estados mediterráneos (Francia, Italia, España, Portugal y Grecia) mantiene un “modelo pluralista polarizado” que se caracteriza por la relatividad y la debilidad del sistema público de comunicación y por una fuerte influencia de los actores políticos en los medios. En los Estados del norte y centro de Europa (los estados escandinavos, Alemania, Noruega y Bélgica) representanta un modelo corporativista democrático y tiene una larga tradición en los medios de comunicación públicos, instituciones fuertes y reglas que garantizan un alto nivel e independencia de los medios. Finalmente, más liberal con un mercado orientado a las ideas dominantes del sistema mediático y seguido por el modelo liberal (Reino Unido, Estados Unidos, Canadá e Irlanda)”. HOLTZ-BACHA, Christina y otros: “Advertising for Europe”, op. cit., pág. 79.

orgánica funcional. El objeto central de dichos órganos es organizar con autonomía y profesionalismo el sector de las comunicaciones<sup>624</sup>.

Cuestión distinta será calificar el funcionamiento y las dificultades que estos órganos han tenido en la práctica. A este respecto, la doctrina ha señalado varios problemas, entre los que se destaca, la denominada “politización” de las designaciones de sus miembros<sup>625</sup>, la posición institucional, el alcance de sus competencias, etc. Todos estos, constituyen sin duda, aspectos problemáticos muy importantes, sin embargo no los abordaremos en este trabajo<sup>626</sup>.

Las características de las autoridades independientes las podemos agrupar en cuatro ejes principales. Primero, en cuanto al *status* del cargo, los miembros disfrutaban de unas garantías en el mismo, como lo es el disfrute de un determinado periodo de funciones, del cual no pueden ser removidos de forma discrecional, sino por causas tasadas en la normativa<sup>627</sup>.

---

<sup>624</sup> GUICHOT, Emilio, (coord.): *Derecho de la Comunicación*, Iustel, Madrid, 2013, pág. 105.

<sup>625</sup> Véase lo sucedido con el Consejo de Administración de la *Radio Audizione Italiana* (RAI). De acuerdo con Fernández Vivas “en la práctica los miembros del Consejo de Administración de la RAI han estado siempre expuestos a la influencia de los partidos políticos. Así, después de que el Tribunal Constitucional exigiese el desplazamiento de la RAI del control e influencia gubernamental al control e influencia parlamentaria, se modificó en 1985 el sistema de nombramiento de los miembros del Consejo de Administración de la RAI y éstos eran elegidos por una comisión parlamentaria. Con aquel sistema, el dominio de los partidos políticos sobre la RAI, ya notable también anteriormente, llevó en pocos años a un auténtico «reparto» de las cadenas y de los puestos de responsabilidad entre los tres partidos mayoritarios y, en ocasiones también entre los partidos minoritarios”. FERNÁNDEZ VIVAS, Yolanda: *Igualdad y partidos políticos...*, op. cit., pág. 149. En el mismo sentido, Terol Gómez al referirse a la FCC de Estados Unidos señala que “el mando de cada comisionado es de cinco años y, como muestra de que en Estados Unidos existe una conciencia plena de la influencia de los partidos políticos en este tipo de organizaciones, se prevé expresamente que «el número máximo de comisionados que pueden ser miembros de un mismo partido político será igual al mínimo que constituya a la mayoría de todos los miembros de la Comisión» (Sección 4.5)”. TEROL GÓMEZ, Ramón: *El control público de las comunicaciones. Autoridades reguladoras*, op. cit., pág. 51.

<sup>626</sup> En este sentido, Terol Gómez señala que ya desde temprana época “ha sido mucha y polémica la elaboración doctrinal que se ha referido a estas peculiares organizaciones, estudiando tanto su configuración jurídica y acomodo constitucional como el alcance en las mismas de un concepto tan conflictivo como el de «independencia» que aunque ya aceptado con normalidad, consideramos sumamente desafortunado. Ello por hablar, literalmente de «Administraciones independientes», supone una fuerte contradicción con lo que es uno de los pilares que sustentan nuestro ordenamiento jurídico-administrativo, cual es la dirección del Gobierno sobre la Administración (art. 97 CE) y su correlato que es la responsabilidad del mismo ante el legislativo, parámetros a través de los cuales se articula democráticamente todo el aparato administrativo respecto de los órganos representativos”. TEROL GÓMEZ, Ramón: *El control público de las comunicaciones. Autoridades reguladoras*, op. cit., pág. 69.

<sup>627</sup> Al respecto, Carrillo López señala con especial énfasis que “los miembros de estos consejos independientes deben reunir requisitos especiales por ejemplo en Austria se exige que pertenezcan al poder judicial y con una cierta antigüedad en el cargo; asimismo, los vocales han de proceder de los diversos sectores profesionales vinculados al mundo de la comunicación como es el caso de Valonia en Bélgica. En Francia son propuestos por dos tercios de la cámara legislativa y de la presidencia del



Segundo, son entes que desarrollan labores de supervisión en un ámbito sectorial determinado y cuentan con una facultad sancionadora. Tercero, son organismos no sometidos a superiores jerárquicos en la toma de sus decisiones<sup>628</sup>. Y por último, las resoluciones que dicten estas entidades agotan la vía administrativa<sup>629</sup>.

La creación de órganos especializados en el sector audiovisual goza de una cierto respaldo constitucional, cuyos beneficios sintetiza Rallo Lombarte en tres premisas: legitimidad, autoridad y estabilidad<sup>630</sup>. Desde esta línea de pensamiento, si la autoridad de la comunicación es contemplada por la Constitución se podrá hablar de una legitimidad directa. Si no fuese el caso, nos parece que la creación, ya sea como órgano autónomo o independiente, normalmente designado conjuntamente por la cámara legislativa y un cuerpo de especialistas, permite hablar de una legitimidad derivada de aquélla que ostentan los representantes populares.

Sobre el alcance de su autoridad, podemos señalar que las funciones realizadas por dichos órganos aconsejan no entender sus resoluciones como definitivas e inatacables, sino como cualquier otra actuación administrativa que permite delimitar las competencias de los diversos actores del sector audiovisual.

Finalmente sobre la estabilidad, nos parece, se genera a partir de la especialización de la autoridad independiente en el sector de las comunicaciones y de los audiovisuales. Incluso nos parece que si se delega a la autoridad de la comunicación la tarea de administrar (técnicamente) los tiempos en los medios de comunicación existe una

---

República. Mientras que en Italia la elección corresponde al Parlamento". CARRILLO LÓPEZ, Marc: "Los medios públicos de comunicación", *op. cit.*, pág. 127.

<sup>628</sup> En este sentido, Carrillo López señala que "el control que ejercen los órganos audiovisuales independientes suelen trastocar las sensibilidades políticas, como en el caso de Holanda, quien a través del Ministro encargado de la radiotelevisión puede llegar a suspender, en caso límite, ciertas decisiones del Comisariado de Medios que sean contrarias al interés general. En el caso de Francia se puede llegar a decretar la suspensión de la licencia de emisión. Mejor perspectiva ofrece Austria y Suiza, donde la autoridad del audiovisual no está vinculada a ningún orden o instrucción que provenga de un poder de Estado". CARRILLO LÓPEZ, Marc: "Los medios públicos de comunicación", *op. cit.*, pág. 128.

<sup>629</sup> Por servicios de comunicación audiovisual podemos adoptar la definición que aporta la Ley General de Comunicación Audiovisual art. 22.1 al sostener que son "servicios de interés general que se prestan en el ejercicio de derecho a la libertad de expresión de ideas, del derecho a comunicar y recibir información, del derecho a la participación en la vida política y social y del derecho a la libertad de empresa y dentro del fomento de la igualdad, la pluralidad y los valores democráticos".

<sup>630</sup> En este sentido, "la legitimidad de una institución que incida directamente en el ejercicio de la información únicamente podrá provenir de la Constitución resultando indispensable colocar en pie de igualdad legitimadora a los *poderes clásicos, al poder electoral y al poder mediático*. Esta legitimación constitucional de la ordenación del poder informativo deberá otorgarle *autoridad y estabilidad (...)*". RALLO LOMBARTE, Artemi: *Pluralismo informativo...*, *op. cit.*, pág. 111.

cierta tranquilidad sobre el conocimiento de la materia, los retos que plantea y las soluciones que debe presentar<sup>631</sup>.

En suma, a pesar de la existencia de órganos de control que permitan conciliar los conflictos entre la posible afectación de derechos del individuo con los intereses económicos que pretenden proteger los medios de comunicación, en más de una ocasión se ha planteado la sospecha de falta de independencia de estos órganos. No obstante, la existencia en sí de un órgano de autocontrol es un dato positivo para el mundo de la comunicación porque permite otorgar ciertas garantías de autogestión y ordenación. Aunque al mismo tiempo, puede suponer un control para las empresas informativas que depositan su confianza en dicho Consejo, por lo que el reto de conciliar ambos intereses supone una tarea compleja para las autoridades independientes de la comunicación<sup>632</sup>.

## **b) Experiencia comparada**

La constitución de autoridades independientes de la comunicación es un rubro relativamente nuevo. La posición europea sobre los consejos audiovisuales se concretó en el informe del Grupo de Alto Nivel de Política Audiovisual de 1998, que indicaba que la reglamentación sobre el contenido no podía reducirse a términos puramente económicos, y que cada país debía decidir si regulaba aspectos técnicos o si se enfocaba a delimitar los contenidos de los programas<sup>633</sup>. A partir de este momento los consejos se extendieron por toda Europa<sup>634</sup>.

---

<sup>631</sup> En semejantes términos, la Comisión IDH ha señalado que “la autoridad de aplicación y fiscalización de la actividad de radiodifusión debe ser independiente, tanto de la influencia gubernamental como de los grupos privados vinculados de la radiodifusión pública, privada/comercial o comunitaria. Debería ser un órgano colegiado que asegure pluralidad en su composición, estar sometido a procedimientos claros, integralmente públicos, transparentes y sometidos estrictamente a los imperativos del debido proceso y a un estricto control judicial. Sus decisiones deben ser públicas, estar sujetas a las normas legales existentes y encontrarse adecuadamente motivadas. Finalmente, deben tratarse de un cuerpo responsable que rinda cuentas públicamente de su gestión”. Informe Anual de la Comisión IDH 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Capítulo IV, 30 de diciembre de 2009, párrafo 48.

<sup>632</sup> Sobre la autoridad de aplicación, la Comisión IDH ha sostenido que “es fundamental que los órganos de regulación o fiscalización de los medios de comunicación sean independientes del poder ejecutivo, se sometan completamente al debido proceso y tengan un estricto control judicial”. Informe Anual de la Comisión IDH 2008, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Capítulo IV, 25 de febrero de 2009, párrafo 82.

<sup>633</sup> En este sentido, véase entre otros, MONTANO, Alicia G.: *La manipulación en televisión*, op. cit., págs. 31-32; y GUICHOT, Emilio, (coord.): *Derecho de la Comunicación*, Iustel, Madrid, 2013, pág. 106. Guichot señala que “el Consejo de Europa adoptó el 20 de diciembre de 2000 la Recomendación sobre independencia y las funciones de las autoridades reguladoras para el sector de la difusión, o, en el

(i) La diversificación de los consejos audiovisuales europeos ha adoptado un sello particular en cada país en el que se instituye, por lo que intentaremos a través de un estudio genérico aproximarnos a los casos europeos más emblemáticos. Por ejemplo, en Alemania, aunque existen instituciones de radiotelevisión independientes cuya función es garantizar los servicios audiovisuales públicos de todo el país, la competencia legislativa por regiones en el campo de la regulación le corresponde a los *länder*, por lo que se sitúa como un sistema dual de competencias<sup>635</sup>.

Normalmente las respectivas legislaciones de los *länder* establecen exhaustivas normas sobre programación (búsqueda de calidad), la obligación de divulgar información comprobada debidamente (diligencia informativa), sobre mecanismos de protección para la dignidad humana y de los menores en los medios, entre otros<sup>636</sup>. Sin embargo, el sistema de sanciones para quienes incurren en la comisión de alguna irregularidad no ha sido del todo satisfactorio<sup>637</sup>. No obstante, todo parece indicar que el modelo de comunicación adoptado es bastante funcional.

(ii) Por su parte, Reino Unido ha establecido en la *Communications Act 2003* que la máxima autoridad en materia de telecomunicaciones es la *Office of Communications* (Ofcom), y para el caso específico de la distribución de espacios electorales en radio y televisión la *Broadcasters' Liaison Group* (BLG)<sup>638</sup>. La aceptación de autoridades

---

ámbito de la Unión Europea, entre otras, la propia DSCA, que en su Considerando 94 alude a la libertad de los Estados para escoger la forma de sus organismos reguladores independientes y transparencia en la aplicación normativa audiovisual y fomentar el pluralismo de los medios de comunicación".

<sup>634</sup> Para mayor abundamiento, GARCÍA-ALVÁREZ GARCÍA, Gerardo: "La Unión Europea como «Estado regulador» y las Administraciones independientes", *Revista de Administración Pública*, núm. 194, 2014, págs. 79-111.

<sup>635</sup> La primera sentencia de 1961 sobre Radiodifusión dictada por el Tribunal Constitucional Federal alemán destacó claramente que las responsabilidades para la radiodifusión en Alemania se deben separar de acuerdo a su estructura federal, esto es, la jurisdicción en sentido estricto la tiene los *länder*. Las competencias sobre estructura, organización, financiamiento de las empresas públicas, concesión de licencias de empresas privadas de televisión, así como la regulación sobre el contenido de ciertos programas corresponde a los *länder*. Mientras que es responsabilidad del gobierno federal todos los asuntos relacionados con las telecomunicaciones, los asuntos técnicos y de operación televisivos así como la protección de los derechos de autor. [Más información <http://www.iuscomp.org/gla/literature/broadcst.htm#ToC7>]. Sobre las Radiodifusoras públicas en Alemania véase FERNÁNDEZ VIVAS, Yolanda: *Igualdad y partidos políticos...*, *op. cit.* págs. 80-85.

<sup>636</sup> Los *länder* han ejercido ampliamente su derecho a regular en materia de radiodifusión, aunque también han establecido una serie de acuerdos interestatales con otros estados para tratar de regular aquellas cuestiones que afectan a dos o más *länder*. [Más información <http://www.iuscomp.org/gla/literature/broadcst.htm#ToC7>].

<sup>637</sup> En este sentido, Poptcheva señala que "los intereses políticos y económicos de los *länder* han impedido hasta ahora (...) la imposición de sanciones más graves (...) [como] la revocación de licencias". POPTCHEVA Eva-María: "La autoregulación de los medios de comunicación en Alemania", en GAVARA DE CARA, Juan C.: *Las autoridades independientes de control de los medios de comunicación*, Bosch, Barcelona, 2013, pág. 219.

<sup>638</sup> La Ofcom sustituyó a diversas autoridades como la Independent Broadcasting Authority, Cable Authority, Broadcasting Standards Commission, Office of Telecommunications y la Radiocommunications

independientes y el establecimiento de reglas en materia de comunicación son explicables, en cierta medida, gracias a la concepción de la libertad de expresión de la que parten, porque desde esta perspectiva los límites legislativos son las herramientas que permiten su desarrollo<sup>639</sup>.

Sin embargo, si hablamos de asignación de espacios en los audiovisuales de manera plural y equitativa, no podemos eludir mencionar la destacada labor que realiza desde 1927 la BBC. La misma se ha distinguido por ser una televisión pública con una notable independencia en la configuración de sus contenidos. Asimismo, ha permitido en igualdad de condiciones que diversas ofertas políticas puedan transmitir su propaganda política<sup>640</sup>.

Posteriormente, la *Communications Act 2003* heredó del sistema inglés una regulación doble: por una parte derivó en una corregulación, y por la otra se fortaleció con la autorregulación. Con este sistema se lograron establecer normas claras y accionables en la que participarían diversos órganos con la Ofcom, por ejemplo: la *Authority for Television on Demand (ATVOD)*<sup>641</sup> y *Advertising Standards Authority (ASA)*<sup>642</sup>. Mientras que simultáneamente, se permitió una cierta flexibilidad en la interpretación y

---

Agency. Para mayor abundamiento sobre la Ofcom véase [<http://www.ofcom.org.uk/>]. Y sobre la BLG véase [[www.broadcastersliaisongroup.org.uk/](http://www.broadcastersliaisongroup.org.uk/)]. Véase también BELANDO GARÍN, Beatriz: “Democracia y medios de comunicación...”, *op. cit.*, págs. 128 y 132; y BARENDT, Eric: *Freedom of speech*, *op. cit.*, págs. 392-416.

<sup>639</sup> En este sentido, BELANDO GARÍN, Beatriz: “Democracia y medios de comunicación...”, *op. cit.*, págs. 121-137; y RAGONE, Sabrina: “La autorregulación de los medios de comunicación en el Reino Unido”, *op. cit.*, págs. 161-162.

<sup>640</sup> Al respecto, Loewenstein reconoce que “desde 1926, la BBC, [ha sido], una institución independiente del gobierno, ha recibido unánime aplauso por su forma y manera de distribuir equitativamente las emisiones de radio y entre los diferentes partidos, y ha cumplido así su tarea pública sin partidismo y con imparcialidad”. LOEWENSTEIN, Karl: *Teoría de la Constitución*, *op. cit.*, pág. 419. Véase también BELANDO GARÍN, Beatriz: “Democracia y medios de comunicación...”, *op. cit.*, págs. 130-132; RALLO LOMBARTE, Artemi: *Pluralismo informativo...*, *op. cit.*, págs. 291-296. HAURIU, André: *Derecho Constitucional...*, *op. cit.*, pág. 300. Sobre todo véase TORRES MUÑOZ, Ignacio: “La libertad de expresión, y equidad en las campañas electorales...”, *op. cit.*, págs. 21-21, y MORRIS, Caroline: *Parliamentary Elections, Representation and the Law*, Hart, Oxford and Portland, 2012, págs. 68 y ss.

<sup>641</sup> Es la Autoridad para la Televisión de Baja Demanda –televisión a la carta– cuyas atribuciones están coordinadas con la Ofcom. [Más información en <http://www.atvod.co.uk/>]. Esta regulada por Statutory Rules and Non-Binding Guidance for Providers of On-Demand Programme Services (ODPS). [Disponibles en [http://www.atvod.co.uk/uploads/files/ATVOD\\_Rules\\_and\\_Guidance\\_Ed\\_2.1\\_February\\_2014.pdf](http://www.atvod.co.uk/uploads/files/ATVOD_Rules_and_Guidance_Ed_2.1_February_2014.pdf)].

<sup>642</sup> Es la Autoridad independiente de Estándares publicitarios cuya labor consiste en dar seguimiento las denuncias sobre publicidad engañosa, dañina u ofensiva. [Más información en <http://www.asa.org.uk/About-ASA.aspx>]. Esta regulada por The Contracting Out (Functions relating to Broadcast Advertising) and Specification of Relevant Functions Order 2004, [Disponible en <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2004/1975/contents/made>].

aplicación de temas puntuales, en los que se apelaba al sentido de la responsabilidad social de las empresas de la comunicación a través de los códigos de ética<sup>643</sup>.

(iii) Por otra parte, en Francia la ley confió al *Conseil Supérieur de l'Audiovisuelle* (CSA) la misión de garantizar el pluralismo y la expresión de las corrientes de pensamiento y opinión en los medios de comunicación audiovisuales<sup>644</sup>.

Entre las actividades que realiza el CSA destacan: la organización de los espacios electorales en radio y televisión, la vigilancia del respeto a la expresión plural de opiniones, el rigor en el tratamiento informativo, la emisión de recomendaciones, la

---

<sup>643</sup> Sobre la autoregulación de contenidos en periódicos de Reino Unido véase *Press Complaints Commission* (PCC) que conoce del contenido de periódicos y sobre el comportamiento de los periodistas. Los periodistas se autorregulan por el *Code of Practice* (última reforma en enero del 2012) y el Código de Conducta de la Unión Nacional de Periodistas. Dichos códigos establecen entre otras cosas que se prohíbe la publicación de imágenes desorientadoras; se obliga a distinguir claramente entre comentario, conjetura y hecho; se protege el derecho de réplica ante las noticias erróneas, se protege la intimidad de las personas; se prohíbe el acoso periodístico y la discriminación; se regula el comportamiento periodístico en caso de especial sufrimiento o shock de las personas involucradas en una noticia; la existe una protección especial para los menores así como para las víctimas de agresión sexual; se establecen preceptos sobre el tratamiento de noticias criminales; se obliga a proteger a las fuentes; no obstante, también se prevén excepciones cuando la información sea de interés público. [Más información en [www.pcc.org.uk](http://www.pcc.org.uk)]. Para mayor abundamiento, BELANDO GARÍN, Beatriz: "Democracia y medios de comunicación...", *op. cit.*, págs. 125-128; y 132-135; y RAGONE, Sabrina: "La autorregulación de los medios de comunicación en el Reino Unido", *op. cit.*, págs. 140-143.

<sup>644</sup> Las facultades de la CSA se establecieron en las Leyes núm. 82-652, de 29 de junio de 1982, 86-1067 de 30 de septiembre (Loi Léotard) y perfeccionadas en la Ley núm. 89-25 de 17 de enero. Al respecto, Rallo Lombarte señala que "la consagración del pluralismo informativo como objetivo de valor constitucional ha permitido al Consejo Constitucional [francés] justificar la existencia de una autoridad administrativa independiente garante de la comunicación". RALLO LOMBARTE, Artemi: *Pluralismo informativo...*, *op. cit.*, pág. 73. Sobre la evolución y tratamiento del pluralismo informativo en Francia véase Ley núm. 82-652, de 29 de junio de 1982 (sobre la comunicación audiovisual); Ley núm. 84-937, de 23 de octubre de 1984 (limitar la concentración de los medios, estimular la transparencia financiera y el pluralismo de las empresas periodísticas); Ley núm. 86-897, de 1 de agosto de 1986 (reforma régimen jurídico de la prensa); Ley núm. 86-1067, de 30 de septiembre de 1986 (sobre la libertad de comunicación); Ley núm. 94-88, de 1 de febrero de 1994 (reforma a la ley de 1986 sobre libertad de comunicación), Ley núm. 2004-669, de 9 de julio (relativa a las comunicaciones electrónicas y los servicios de comunicación audiovisual), Ley núm. 2009-258, de 5 de marzo (sobre la comunicación audiovisual y los nuevos servicios públicos de la televisión), Ley núm. 2013-1028, de 15 de noviembre (relativa a la independencia de los audiovisuales públicos) entre otras. Para mayor abundamiento, véase [<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000512205&fastPos=1&fastReqId=78965485&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>]. Véase también algunas de las últimas decisiones del Consejo Constitucional que afectan a los medios de comunicación, Decisión núm. 2009-527 DC, de 3 de marzo de 2009, sobre la Ley orgánica relativa al nombramiento de los presidentes de las sociedades Francés *télévisions*, Radio France y de la sociedad encargada del audiovisual exterior de Francia; y Decisión núm. 2009-577 DC, de 3 de marzo de 2009, sobre la Ley relativa a la comunicación audiovisual y al nuevo servicio público de televisión. [Disponibles en <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseilconstitutionnel/espanol/decisiones/decisiones.25787.html>].

distribución de frecuencias hertzianas<sup>645</sup>, la protección a los usuarios y la resolución de conflictos en la materia, entre otras<sup>646</sup>.

(iv) En Italia dos órganos con diferentes competencias se coordinan para asignar los tiempos de radio y televisión a los que tienen derecho los partidos políticos<sup>647</sup>. En este caso, la ordenación y vigilancia de la pluralidad informativa se confió a la *Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi*, mientras que el régimen de gestión y competencias fue asignado a la *Autorità per le Garanzie delle Comunicazioni* (AGCOM)<sup>648</sup>.

La Comisión Parlamentaria tiene como principal atribución, formular las directivas generales para la implementación de los principios de independencia, objetividad y pluralidad, en los servicios públicos de radio y televisión<sup>649</sup>. Por lo que hace a la AGCOM tiene por objeto asegurar el respecto de los derechos fundamentales de la persona en el sector de las comunicaciones y la radiodifusión<sup>650</sup>.

La radiodifusión forma parte de los servicios de interés general en Italia. En atención a tal carácter se ha determinado que en la búsqueda de mayor pluralidad informativa, “todos los partidos políticos habilitados por la ley tienen acceso a la difusión de propaganda política electoral en condiciones de equidad e imparcialidad en la forma

---

<sup>645</sup> En coordinación con la Agencia Nacional de Frecuencias. Más información disponible en [<http://www.anfr.fr/fr/anfr.html>] (Consultado el 19-02-2015).

<sup>646</sup> Para mayor abundamiento sobre el génesis de la CSA, véase VIÑUELA, Ana: “De la regulación del audiovisual a la regulación de la oferta digital en Francia. El Consejo Superior del Audiovisual Francés”, en BOIX PALOP, Andrés, y VIDAL BELTRAN, José M. (coords.): *La nueva regulación del audiovisual: Medios, derechos y libertades*, Thompson Reuters-Aranzadi, Pamplona, 2014, págs. 139-150; ROIG, Antoni: “La autorregulación en el sector de la comunicación en Francia”, en GAVARA DE CARA, Juan C.: *Las autoridades independientes de control de los medios de comunicación*, Bosch, Barcelona, 2013, págs. 179-197.

<sup>647</sup> El único límite expreso en el art. 21 de la Constitución de la República Italiana, es el relativo a las buenas costumbres cuyo concepto jurídico indeterminado ha oscilado en una nebulosa de oscilaciones y de incertezas interpretativas. En este sentido, en un intento por clarificar el concepto la Asamblea Constituyente ha identificado este límite como sinónimo de moral pública, especialmente refiriéndose a un pudor sexual. La principal manifestación se concreta en la norma penal del art. 529 del Código Penal que castiga la obscenidad como una forma típica de ofensa a las buenas costumbres.

<sup>648</sup> Para abundar más sobre la actividad de la AGCOM véase Ley núm. 481, de 14 de noviembre de 1995 y Ley núm. 249, de 31 de julio de 1997, sobre la regulación de la AGCOM y normas relativas a la telecomunicación y radiotelevisión. [Disponibles en [www.agcom.it](http://www.agcom.it)]. Para mayor información sobre la AGCOM en Italia véase, FERNÁNDEZ VIVAS, Yolanda: *Igualdad y partidos políticos...*, op. cit., págs. 193-196; RALLO LOMBARTE, Artemi: *Pluralismo informativo...*, op. cit., págs. 276-285; y BETTINELLI, Ernesto: *Par condicio...*, op. cit., pág. 140. El autor señala que la AGCOM no ha funcionado satisfactoriamente, especialmente por lo que hace a las sanciones impuestas a algunos medios de comunicación.

<sup>649</sup> Art. 4 de la Ley núm. 103, de 14 de abril de 1975, “*Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva*” (y sucesivas modificaciones).

<sup>650</sup> Art. 10 del Decreto Legislativo núm. 177, de 31 de julio de 2005, “*Testo unico della radiotelevisione*”, (artículo modificado por el art. 17 del Decreto Legislativo núm. 44, de 15 de marzo del 2010). Para mayor abundamiento sobre la AGCOM, véase CAPPUCCIO, Laura: “Autorregulación y medios...”, op. cit., págs. 111-134.

que determine la ley”<sup>651</sup>. Para cumplir tal objetivo, tanto la AGCOM como la Comisión pueden sancionar a quienes incumplan con la normativa<sup>652</sup>.

Un caso relevante que llegó a la sede de la Corte Constitucional italiana fue la sanción atribuida a los medios de comunicación privados por realizar actos de proselitismo durante el proceso electoral. La raíz de esta sanción surgió con motivo del cambio de criterio de las autoridades de la comunicación sobre el concepto de información política<sup>653</sup>. Es decir, en este caso, las autoridades electorales y de la comunicación decidieron equiparar la información política con el concepto de comunicación política, extendiendo dicha interpretación durante todo el proceso electoral<sup>654</sup>.

---

<sup>651</sup> Véase art. 7.1 inciso c, del Decreto Legislativo núm. 177, de 31 de julio de 2005, “*Testo unico della radiotelevisione*” (art. modificado por el art. 17 del Decreto Legislativo núm. 44, de 15 de marzo del 2010). Pero sobre todo, véase la Ley núm. 28, “*Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante la campagne elettorali e referendarie e per*” de 22 de febrero de 2000, la *comunicazione politica*”.

<sup>652</sup> Otro interesante ejemplo continental es el de Portugal que reconoce a la *Entidade Reguladora para a Comunicação Social* (ERC) como órgano administrativo independiente en el sector de las comunicaciones<sup>652</sup>. No obstante, la asignación de espacios en radio y televisión gratuita para los cometidos políticos es una atribución de la Comisión Nacional Electoral<sup>652</sup>. Los espacios serán asignados tanto en medios de comunicación públicos y privados, especialmente en Radiotelevisión Portuguesa (la emisora pública)<sup>652</sup>. Véase los arts. 39 de la Constitución de la República Portuguesa (de 2 de abril de 1976), que dice “(...) 3. En los medios de comunicación social previstos en el presente artículo se instituirán consejos de información que estarán integrados proporcionalmente por representantes designados por los partidos políticos que tengan escaño en la Asamblea de la República”. La ley que regula a dicha autoridad es la Ley núm. 53/2005, de 8 de noviembre. [Disponible en <http://www.erc.pt/documentos/legislacaosite/lei53.pdf>]. Véase especialmente el art. 8 sobre las atribuciones del ERC. [Más información en [www.erc.pt](http://www.erc.pt)]. Art. 40 de la Constitución de la República Portuguesa (de 2 de abril de 1976), “1. Los partidos políticos y las organizaciones sindicales y profesionales tendrán derecho a períodos de emisión (tiempos de antena) en la radio y en la televisión, de acuerdo con su representatividad y según los criterios que se especifiquen en el Estatuto de la Información”. De acuerdo con el art. 63.3 de la Ley electoral para la Asamblea de la República de Portugal la “Comisión Nacional de Elecciones (...)” es la autoridad que organiza y distribuye los tiempos en radio y televisión de acuerdo con los criterios empleados en los apartados anteriores, de tal suerte que se coloque a los partidos y coaliciones en la misma posición”. Véase sobre todo, los arts. 61-63, de la Ley electoral de la de la Asamblea de la República de Portugal. [Disponible en [http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis\\_lear\\_2012\\_0.pdf](http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_lear_2012_0.pdf)].

<sup>653</sup> Sobre el periodo de campaña véase sentencia de la Corte Constitucional italiana 48/1964, de 16 de junio de 1964, publicada en la *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*, núm. 157, de 27 de junio de 1964.

<sup>654</sup> Los antecedentes legislativos que regulan la información política fueron la Ley núm. 81, de 25 de marzo de 1993, en la que se regula por primera vez la propaganda electoral en los audiovisuales. Posteriormente la Ley núm. 515, de 10 de diciembre de 1993, “*Disciplina delle campagne elettorali per l’elezione alla Camera dei deputati e al Senato Della Repubblica*”. Dicha ley reguló todo lo relacionado con la actividad de los medios de comunicación (públicos y privados) durante el periodo electoral en las elecciones de la Cámara de Diputados y Senadores. Asimismo, contempló la prohibición expresa sobre la contratación de *spots* comerciales para hacer propaganda electoral y limitó la participación de los políticos en programas que no tuvieran contenido formativo durante los treinta días anteriores a la celebración de la jornada electoral. Finalmente la Ley núm. 28, de 22 de febrero del 2000, “*Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante la campagne elettorali e referendarie e per la*

La mencionada interpretación fue aplicable no solo a los medios de comunicación de titularidad pública sino también a los privados, a fin de “evitar un desequilibrio en la totalidad del sistema de información radiotelevisiva durante los comicios”<sup>655</sup>. Lo que suscitó un choque frontal entre los medios privados y la nueva interpretación de las autoridades. Finalmente, la Corte decidió suspender la sanción, avalando en consecuencia, la diferencia terminológica entre información política y comunicación política<sup>656</sup>.

(v) Por otro lado, aunque en Estados Unidos el modelo de comunicación parte de una base liberal, distinta al europeo, las disposiciones relativas a la asignación de espacios en medios no contienen diferencias notables. Por el contrario, Estados Unidos encomendó desde 1934 la función reguladora de los servicios de comunicación a una autoridad independiente, la *Federal Communications Commission* (FCC)<sup>657</sup>. Dicho órgano regulador sigue funcionando hasta nuestros días de forma satisfactoria, y se

---

*comunicazione politica*”, viene a zanjar muchas dudas sobre el acceso a los medios de información durante la campaña electoral y en periodo ordinario. Dicha ley fue llevada ante la Corte Constitucional italiana en la sentencia 155/2002, de 7 de mayo de 2002, publicada en la *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*, núm. 19, de 15 de mayo de 2002. La sentencia cuestiona la constitucionalidad de la ley por supuestamente ser contraria a la libertad de expresión (art. 21 de la Constitución) y a la libertad de empresa, al establecer determinadas obligaciones a los medios de radiodifusión privados como la prohibición de hacer manifestaciones de opiniones políticas propias en la radiodifusión, y por la imposición de difundir espacios electorales gratuitos a los partidos políticos, entre otras. Al respecto, la Corte Constitucional desestimó el recurso y destacó la importancia de regular tanto la campaña electoral como el periodo ordinario a fin de logara una igualdad de oportunidades entre los contendientes, una formación de la opinión pública y para el buen desarrollo del Estado democrático. Por último, otra Ley relevante fue la Ley núm. 313, de 6 de noviembre de 2003, “*Disposizioni per l’attuazione del principio del pluralismo nella programmazione delle emittenti radiofoniche e televisive locali*”.

<sup>655</sup> Véase Deliberación de la AGCOM núm. 25/10/CSP Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alle campagne per le elezioni regionali provinciali e comunali fissate per i giorni 28 e 29 marzo 2010, nella fase successiva alla presentazione delle candidature, publicado en la *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*, núm. 51, de 3 de marzo de 2010; Auto de la Corte Constitucional núm. 01179, de 12 de marzo de 2010.

<sup>656</sup> Actualmente se contempla en el art. 2.2 de la Ley núm. 28, de 22 de febrero de 2000, “*Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante la campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica*”; señala que para efectos de esta ley se entiende por comunicación política radiotelevisiva la información transmitida en la programación del medio de comunicación (radio y televisión) en la que se profieran opiniones o evaluaciones políticas. Quedan exceptuadas de la información de las noticias y de los programas de información.

<sup>657</sup> Para mayor abundamiento, véase WARNER, Edward: *Inside the FCC: a comprehensive profile of the U.S. Federal Communications Commission*, Telecom Pub Grup, Alexandria, 1996; FLEISSNER, Jennifer: *The Federal Communications Commission*, Chelsea House Publishers, New York, 1992; HILLARD, Robert: *The Federal Communications Commission: a primer*, Focal Press, Boston, 1991; entre otros. En castellano, RALLO LOMBARTE, Artemi: *Pluralismo informativo...*, op. cit., págs. 285-291; TEROL GÓMEZ, Ramón: *El control público de las comunicaciones. Autoridades reguladoras*, op. cit., págs. 47-66; entre otros. [Más información en [www.fcc.gov](http://www.fcc.gov)].



coordina con la autoridad electoral, la *Federal Electoral Commission* para vigilar la prerrogativa de acceso razonable y de *equal time* a los medios.

La FCC es la autoridad competente a nivel federal para regular las comunicaciones de radio, televisión, satélite y cable. Entre su facultades se encuentra la concesión de licencias y la regulación para el sector audiovisual (tiene competencias normativas, ejecutivas y judiciales). Interviene escasamente en la programación y no regula los contenidos, salvo en el caso de obscenidad, difamación, protección a la infancia<sup>658</sup>. Asimismo, la FCC garantiza precios asequibles y no discriminatorios para los distintos participantes en una elección<sup>659</sup>.

(vi) Por su parte, España se destacaba por ser uno de los pocos países de la Unión Europea que no contaba entre sus instituciones con un Consejo Audiovisual como tal<sup>660</sup>. Sin embargo, se intentó impulsar el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA)<sup>661</sup>, pero “ya fuera por una falta de consenso entre los distintos grupos políticos, ya fuera por falta de tiempo debido al adelanto de las elecciones legislativas, lo cierto es que el CEMA nunca se llegó a constituir”<sup>662</sup>. Fue hasta el año 2013 cuando se crearía

---

<sup>658</sup> Así lo señala RAGONE, Sabrina: “La autorregulación de los medios de comunicación en el Reino Unido”, *op. cit.*, pág. 165.

<sup>659</sup> Para mayor abundamiento, FERNÁNDEZ VIVAS, Yolanda: *Igualdad y partidos políticos...*, *op. cit.*, págs. 284-285.

<sup>660</sup> En España se prevé imponderablemente la revisión del papel de Administración en el control del sector audiovisual, cuyas funciones han sido denominadas como «servicios interés general». Para profundizar, véase entre otros, BOIX PALOP, Andrés: “Regulación y mercado en el sector audiovisual español”, en BOIX PALOP, Andrés, y VIDAL BELTRAN, José M. (coords.): *La nueva regulación del audiovisual: Medios, derechos y libertades*, Thompson Reuters-Aranzadi, Pamplona, 2014, págs. 61-87; MONTANO, Alicia G.: *La manipulación en televisión*, *op. cit.*, págs. 29-46; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y QUADRA-SALCEDO, Tomás de la: *Comentarios a la Ley General de Telecomunicaciones. Ley 32/2003, de 3 de noviembre*, Thompson-Civitas, Madrid, 2004; y RALLO LOMBARTE, Artemi: *Pluralismo informativo...*, *op. cit.*, págs. 297-334, entre otras.

<sup>661</sup> El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA) nació con la Ley 7/2010, de 21 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual contempla infracciones en el incumpliendo de las resoluciones de la autoridad audiovisual (arts. 7, 9, 12, 38, 41, 57, 58, 60, 61). Véase para todo CHINCHILLA MARÍN, Carmen y AZPITARTE SÁNCHEZ, M. (coord.): *Estudios sobre la Ley General de la Comunicación Audiovisual*, Aranzadi, Cizur Menor, 2011. Para mayor abundamiento, MONTIEL ROIG, Gonzalo: “Regulación del audiovisual y neoliberalismo global: la desaparición del CEMA”, en BOIX PALOP, Andrés, y VIDAL BELTRÁN, José M. (coords.): *La nueva regulación del audiovisual: Medios, derechos y libertades*, Thompson Reuters-Aranzadi, Pamplona, 2014, pág. 173-192; TORNOS MAS, Joaquín: “El Consejo Estatal de medios audiovisuales”, en CHINCHILLA MARTÍN, M. Carmen y AZPITARTE SÁNCHEZ, Miguel (coords.): *Estudios sobre la Ley de la Comunicación Audiovisual*, Aranzadi, Cizur Menor, 2011, págs. 503-539; MONTERO PASCUAL, Juan J.: “El Consejo Estatal de medios Audiovisuales”, en BELANDO GARÍN, Beatriz y MONTIEL ROIG, Gonzalo (coord.): *Contenidos y mercado en la regulación de la comunicación audiovisual. El nuevo marco de la ley 7/2010 General de Comunicación Audiovisual*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, págs. 241-264; y CARILLO, Marc: “El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales” en MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Derecho de la regulación económica*, Isutel, vol. 5 Audiovisual, Madrid, 2010, págs. 493-430.

<sup>662</sup> GARCÍA LÓPEZ, José Luis: “La comisión nacional de los mercados y la competencia (CNMC) y sus funciones de supervisión sobre los contenidos audiovisuales”, en BOIX PALOP, Andrés, y VIDAL BELTRAN,

la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), y esta vez sí se puso en marcha. La CNMC es, hasta este momento, la autoridad independiente que supervisa e inspecciona la emisión de los contenidos audiovisuales. Dicha autoridad tiene capacidad sancionadora, es la encargada del controlar y dar seguimiento a la normativa que impacta en los medios audiovisuales<sup>663</sup>.

También encontramos que en España existen algunos consejos audiovisuales autonómicos en Cataluña (1996), Navarra (2001), Andalucía (2004) y Baleares (2010). Estas autoridades se encuentran reguladas por leyes especiales que delimitan su competencia y funcionamiento<sup>664</sup>. Por ejemplo, en el caso del Consejo Audiovisual de Cataluña (CAC), se le permite otorgar licencias en su demarcación territorial, mientras que el resto de los consejos autonómicos se limitan a formular lineamientos relacionados con los audiovisuales<sup>665</sup>.

En los últimos años estas autoridades autonómicas de la comunicación han dado muestras de un activismo que ha sorprendido a más de uno, nos referimos puntualmente al caso del Consejo Audiovisual de Cataluña. Autores como Torres Muro han manifestado su preocupación sobre la constitucionalidad de las actuaciones de dicho Consejo ante las sanciones y procedimientos administrativos que ha emitido esta autoridad motivados por críticas de periodistas<sup>666</sup>.

**(vii)** Por lo que corresponde a México, en fechas recientes se creó un órgano de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)<sup>667</sup>. El mismo se circunscribe al ámbito

---

José M. (coords.): *La nueva regulación del audiovisual: Medios, derechos y libertades*, Thompson Reuters-Aranzadi, Pamplona, 2014, pág. 154.

<sup>663</sup> Regulada en la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Esta regulación se complementa con el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, por el que se aprueba su Estatuto Orgánico, donde se define la estructura de la CNMC.

<sup>664</sup> En Cataluña el Consejo Audiovisual fue creado mediante la Ley 8/1996, de 5 de julio, de Regulación de la Programación Audiovisual Distribuida por Cable, a dicha ley solo le otorgó el estatus de órgano asesor y consultivo del Gobierno para temas audiovisuales, posteriormente se convertiría en un órgano independiente a través de la Ley 2/2000, de 4 de mayo, del Consejo Audiovisual de Cataluña, y sería fortalecido mediante la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la Comunicación Audiovisual de Cataluña. El Consejo Audiovisual de Andalucía fue creado mediante la Ley 1/2004, de 17 de diciembre, de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía. Por lo que hace al Consejo Audiovisual de Navarra, nace con la Ley Foral 18/2001, de 5 de junio, por la que se regula la actividad audiovisual en Navarra, aunque fue suprimido por la Ley Foral 15/2011, de 21 de octubre, por la que se deroga la Ley Foral 18/2001. Finalmente, el Consejo Audiovisual de las Islas Baleares fue creado mediante la Ley 2/2010, de 7 de junio, del Consejo Audiovisual de las Islas Baleares.

<sup>665</sup> En el mismo sentido, GUICHOT, Emilio (coord.): *Derecho de la Comunicación*, op. cit., pág. 105.

<sup>666</sup> Al respecto, Torres Muro señala “tengo serias dudas acerca de la constitucionalidad, en España, de las intervenciones de este tipo de organismos [consejos audiovisuales autonómicos]”. TORRES MURO, Ignacio: “La libertad de expresión y honor”, op. cit., págs. 18-19.

<sup>667</sup> Para la constitución del IFT se reformaron los arts. 6, 7, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la CPEUM (DOF 11-06-2013). El art. 28 señala que “el Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con

administrativo, tiene la facultad de otorgar y revocar concesiones, y puede autorizar los cambios de control accionario, de titularidad y las actividades de operación relacionadas con los concesionarios. El IFT nace como un paliativo a las acentuadas críticas en el proceso de adjudicación de permisos y concesiones, cuyo principal reclamo se centraba en el favoritismo hacia los intereses mediáticos o empresariales afines al gobierno<sup>668</sup>.

Entre otras cosas, el IFT es un órgano autónomo que regula, promociona y supervisa el uso y aprovechamiento del espacio radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión. Asimismo, regula el acceso a la infraestructura activa, pasiva y los insumos esenciales para el servicio público de telecomunicaciones<sup>669</sup>. Adicionalmente debe colaborar, aunque de forma muy limitada, con el Instituto Nacional Electoral (INE) en la identificación del mapa de coberturas de las estaciones de radio y televisión<sup>670</sup>.

En conclusión, la experiencia europea nos indica, que el mantenimiento de las autoridades independientes de la comunicación reside en el prestigio de la institución, en la solvencia moral que han demostrado tener y en la garantía de respeto a los derechos humanos relacionados con la libertad de expresión e información<sup>671</sup>.

---

personalidad jurídica y patrimonio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes. Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6 y 7 de esta Constitución” (párrafo adicionado DOF 11-06-2013).

<sup>668</sup> Antes de la creación de IFT la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) venía funcionando como autoridad administrativa desconcentrada de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Fue el órgano encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo y la cobertura de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México. Así se dispuso en la Ley Federal de Telecomunicaciones (DOF el 7 de junio de 1995), y la Ley Federal de Radio y Televisión. [Información disponible en [www.cft.gob.mx](http://www.cft.gob.mx)] (Consultado 15-09-2014). Véase Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones, (DOF 9 de agosto de 1996).

<sup>669</sup> Al respecto, véase Proyecto de Lineamientos Generales del IFT, págs. 1-5. [Disponible en [http://www.ift.org.mx/iftweb/wp-content/uploads/2013/11/Proyecto\\_de\\_Lineamientos\\_Generales.pdf](http://www.ift.org.mx/iftweb/wp-content/uploads/2013/11/Proyecto_de_Lineamientos_Generales.pdf)] (Consultado el 10-06-2014).

<sup>670</sup> Art. 173.5 de la LGIPE, (DOF 23-05-2014), “el Comité de Radio y Televisión, solicitará al IFT el mapa de coberturas de todas las estaciones de radio y canales de televisión, así como su alcance efectivo. El Instituto el elaborará el catálogo de dichas estaciones y canales y deberá también incorporar la información relativa a la población total comprendida por la cobertura correspondiente en cada entidad”.

<sup>671</sup> Al respecto, véase Recomendación Rec (2000)23 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, citada por el Tribunal Europeo, que las “reglas que rigen a las autoridades de regulación del sector de la radiodifusión, en particular de su composición, son un elemento clave de su independencia. Estas reglas deberán estar definidas de manera que estén protegidas de toda injerencia, particularmente de parte de fuerzas políticas o de intereses económicos”. Concil of Europe, Committee de Ministers, Appendix to

---

Recommendation Rec (2000)23 of the Committee of Ministers to member states, Regla 3, 20 de diciembre de 2000. Véase también, en este sentido, STEDH *Glas Nadezhda Eood and Anatoliy Elenkov* contra *Bulgaria*, 11 de noviembre de 2007.



## Capítulo 3

### 1. El régimen electoral mexicano

El régimen electoral mexicano se dota de garantías más democráticas a partir de 1977. En este año fue aprobada la Reforma del Estado que permitió desarrollar elecciones más competitivas y abrir espacios de representación política pluripartidistas. Desde entonces, otras reformas fueron construyendo el camino hacia el modelo electoral vigente<sup>672</sup>.

El proceso de transición fue progresivo, pactado y pacífico. “En menos de 30 años el sistema político cambió radicalmente, pasando de un país completamente monocolor, en términos de representación política, a una realidad cruzada por la diversidad y la pluralidad ideológica”<sup>673</sup>. Actualmente, son pocos los espacios que no cuentan con órganos representativos de distintos partidos políticos.

---

<sup>672</sup> De acuerdo con Córdova Vianello, “el proceso de transición a la democracia se ha articulado a través de siete reformas electorales (...) que fueron trazando la ruta del cambio a partir del énfasis que las mismas fueron poniendo en distintos aspectos de la representación política, en el diseño de las instituciones encargadas de organizar y calificar las elecciones, en los procesos electorales, así como en las condiciones y la calidad de la competencia democrática. Dichas reformas son la de 1977, la de 1986, la de 1989-1990, la de 1993, la de 1994, 1996, y la de 2007”. A esta serie de reformas debemos añadir la aprobada el 10 de febrero de 2014. CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo: “La reforma electoral y el cambio político en México”, en ZAVATTO, Daniel y OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (coords.): *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, IJ-UNAM, México, 2008, pág. 655.

<sup>673</sup> CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo: “Reformas constitucionales”, pág. 1. [Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Noticias/NoticiasOJN/Eventos/2doCI/Textos/19.pdf>] (Consultado 19-01-2015).

Desde entonces los cambios políticos y las reformas han transitado por un camino sinuoso que, con frecuencia, se acentúa después de cada proceso electoral federal. Diversas y sustantivas han sido las modificaciones al régimen electoral mexicano, pero en esta ocasión nos centraremos en dos reformas que afectaron el modelo de regulación de la propaganda electoral de manera crucial. Nos referimos a las reformas constitucionales de 13 de noviembre de 2007 y la de 10 de febrero de 2014.

La primera reforma obedeció principalmente a las fuertes tensiones que se suscitaron en el proceso electoral federal de dos mil seis. El ruido electoral que trajo consigo el momento post electoral fue tremendamente devastador para las instituciones democráticas. La precepción de fraude electoral permeó por todos los rincones de las instituciones políticas, golpeado la credibilidad de las autoridades electorales (IFE y TEPJF)<sup>674</sup>.

Uno de los principales problemas que empujaron a instrumentar un nuevo modelo de regulación propagandística fue la manifiesta desigualdad de las ofertas políticas en el acceso a los medios de comunicación. La misma era propiciada por la irrestricta libertad en la contratación de espacios en los medios, por lo que con frecuencia, algunos candidatos rebasaban por mucho a sus contrincantes electorales procurando la inequidad en la contienda.

La reforma electoral intentó mejorar el modelo de regulación de la propaganda electoral que se tenía. Fue un comité de expertos (autoridades electorales, académicos y representantes de la Cámara de Radio y Televisión) quienes debatieron sobre los principales problemas proponiendo algunas posibles soluciones. De tal suerte, que estos planteamientos fueran recogidos por el legislador mexicano e introducidos en la reforma constitucional de 2007.

Las modificaciones incluyeron entre otras cosas, un nuevo modelo de acceso a medios de comunicación de los partidos políticos. Del mismo modo, se señaló que la autoridad electoral administrativa sería la única facultada para gestionar el tiempo disponible en radio y televisión para difundir propaganda político-electoral. Dichos espacios serían distribuidos de manera equitativa, entre las ofertas políticas con derecho a ello, dentro y fuera del proceso electoral.

---

<sup>674</sup> En este sentido, MURAYAMA, Ciro: “La observación electoral en México: de la democratización a la consolidación democrática”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*. Especial sobre Observación Electoral 2012, núm. 4, 2013, págs. 23; y CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo: “La reforma electoral...”, *op. cit.*, pág. 679. Al respecto, Córdova Vianello señala que “las características del sistema presidencial constituyen una de las causas principales del lamentable desaguado que se presentó durante el proceso de 2006. Y es que la apuesta en una elección presidencial es demasiado alta: ganar significa ganarlo todo, y perder significa perderlo todo y estar condenado, de alguna manera, al ostracismo político”.

La segunda reforma constitucional ocurrió el 10 de febrero de 2014. Dicha reforma fue la respuesta a muchos de los problemas que aducían los partidos políticos que se habían presentado en las elecciones federales de 2012 (rebase de tope de gastos de campaña, adquisición indebida de tiempos en radio y televisión, supuesta parcialidad de las autoridades electorales locales, entre otras). Aunque hubo cambios muy relevantes en esta reforma, en el rubro que corresponde al modelo de regulación propagandística en radio y televisión las modificaciones se presentan como una línea de continuidad a las introducidas desde los años 2007-2008.

No obstante, al tener poco tiempo de haberse aprobado la reforma constitucional electoral de 2014, quizá resulte prematuro hacer un análisis jurídico en su justa dimensión. Nos parece, que el transcurso del tiempo y la aplicación concreta en el proceso electoral de los preceptos que la reforma introdujo, se convierten en aliados para realizar un estudio ecuánime. Aun así, en el siguiente apartado haremos breves apuntes al respecto. Destacaremos especialmente, algunos de los aspectos más significativos del modelo de distribución de la propaganda en la radio y la televisión, así como de los órganos electorales facultados para ello.

## **2. Sistema electoral en México**

México tiene un derecho electoral único, complejo y dinámico<sup>675</sup>. Los Estados Unidos Mexicanos están constituidos como una federación, esta característica en el área electoral implica la delegación de algunas competencias para las entidades federativas (tribunales locales y OPLES), otras están reservadas para los órganos electorales federales (TEPJF) o nacionales (INE), y otras tantas son compartidas<sup>676</sup>.

El sistema de organización competencial electoral actual puede analizarse desde por lo menos dos perspectivas. Por una parte, el sistema electoral puede verse fortalecido por la existencia de diversos órganos garantes tanto a nivel estatal como a nivel federal. Mientras que por otra parte, puede significar también, una duplicidad de

---

<sup>675</sup> Véase como documento básico de consulta sobre el derecho electoral de México, entre otros, el Manual elaborado por el Centro de Capacitación Judicial Electoral, *Derecho electoral mexicano. Manual*, TEPJF, México, 2013.

<sup>676</sup> Art. 1 de la LGIPE (DOF 23-05-2014), “la presente ley (...) tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en estas materias, así como la relación entre el INE y los OPLES”. Véase también, arts. 4,5, 6, 27.2, (distribución de competencias); 29-33, y 120-124 (INE); 99-104 (OPLES); 105-119 (autoridades electorales jurisdiccionales locales); 125 (facultades que el INE puede delegar a los OPLES) de la LGIPE (DOF 23-05-2014)



labores, tanto en la normativa como en la suma de esfuerzos en todos los niveles en los que se organiza el aparato electoral<sup>677</sup>.

Las elecciones las desarrollan órganos administrativos electorales integrados por ciudadanos. En el ámbito federal, hasta el 4 de marzo de 2014, este órgano se denominaba Instituto Federal Electoral (IFE)<sup>678</sup>. A partir de la reforma constitucional de febrero de 2014 el IFE se transformó en el Instituto Nacional Electoral (INE)<sup>679</sup>.

El INE es un órgano constitucional autónomo, independiente e imparcial en sus decisiones con un presupuesto propio<sup>680</sup>. Entre sus competencias se encuentra la de llevar a cabo la elección del Presidente de la República, la elección de diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión, así como la celebración, en circunstancias especiales de los procesos electorales locales<sup>681</sup>. También puede organizar la elección de los dirigentes de los partidos políticos que los soliciten, realizar actividades de educación cívica, organizar consultas populares, entre otras<sup>682</sup>.

Cada entidad federativa cuenta con un organismo público local electoral (OPLE), que aunque trabajan en coordinación con el INE tiene autonomía en sus decisiones (reglamentaria, ejecutiva y sancionadora)<sup>683</sup>. Entre las facultades de los organismos locales se encuentra la organización y desarrollo de las elecciones de gobernador, ayuntamientos y diputados de los Congresos locales<sup>684</sup>. Cada OPLE cuenta con un

---

<sup>677</sup> En este sentido, Córdova Vianello afirma que “la falta de claridad en la distribución de competencias creará duplicidad de estructuras o procedimientos redundantes entre el INE y los órganos locales – incrementando el costo de los procesos electorales–”. CORDOVA VIANELLO, Lorenzo: “Análisis de la reforma electoral. Observaciones a la minuta de reforma electoral”, *Quid Iuris*, Chihuahua, vol. 23, 2013, pág. 153.

<sup>678</sup> Para mayor abundamiento sobre el IFE, véase entre otros, vv. AA.: *Instituto Federal Electoral 20 años*, vols. I, II, y III, IFE, México, 2010. En este sentido, Córdova Vianello señaló anticipadamente sobre la minuta de la reforma electoral de 2014 que “la minuta contine múltiples imprecisiones y poca claridad respecto a la división de competencias y facultades de Instituto Nacional Electoral (INE) y de los órganos electorales locales. Esta falta de certeza en la distribución de competencias podría poner en riesgo la operación de las elecciones mexicanas”. CORDOVA VIANELLO, Lorenzo: “Análisis de la reforma electoral...”, *op. cit.*, pág. 153.

<sup>679</sup> Los motivos que llevaron al nacimiento del INE, fueron muchos y de diversa naturaleza. Entre ellos destacan los argumentos esgrimidos en las cámaras sobre la necesidad de evitar la duplicidad de funciones en el ámbito federal y estatal en materia electoral. Asimismo, se avizora un importante ahorro económico y en recursos humanos. También se ha enfatizado en la necesidad de evitar que factores externos ajenos a la voluntad popular pueda infiltrarse en la organización de las elecciones a través de la coacción, por ejemplo: las presiones que sufren los institutos electorales por parte de los ejecutivos locales o por el crimen organizado. En este sentido véase, [[http://www.diputados.gob.mx/documentos/consejeros\\_2013/ensayo/04.pdf](http://www.diputados.gob.mx/documentos/consejeros_2013/ensayo/04.pdf)].

<sup>680</sup> Art. 29 y 31 de la LGIPE (DOF 23-05-2014).

<sup>681</sup> Art. 30.1, e) y 99.1 de la LGIPE (DOF 23-05-2014).

<sup>682</sup> Art. 32 de la LGIPE (DOF 23-05-2014).

<sup>683</sup> Art. 104 de la LGIPE (DOF 23-02-2014).

<sup>684</sup> Art. 41, base V, apartado C de la CPEUM (DOF 10-02-2014), “en las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de los organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que

órgano de dirección superior integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales, mismos que son designados a través de un procedimiento público bajo la estricta supervisión del INE<sup>685</sup>.

Asimismo, el INE tiene la facultad de remover a los consejeros electorales locales, y asumir directamente la realización de las funciones electorales locales<sup>686</sup>. Estas últimas facultades suscitaron entre los organismos electorales locales preocupación y alarma, al verse reducida la independencia en el proceso de renovación de los cargos de dirección de los propios OPLES. De inmediato algunas voces señalaron que veían una invasión de competencias a la autonomía de las entidades federativas y una agresión directa al pacto federal<sup>687</sup>.

Por otra parte, para dar cabal seguimiento a un proceso electoral se debe tomar en cuenta que los calendarios electorales varían en cada entidad federativa<sup>688</sup>. El tiempo para convocar a nuevas elecciones se organiza en función de la duración de los cargos que se convoquen. Por ejemplo, los diputados locales pueden durar en funciones por lo menos tres años y la convocatoria de elección no necesariamente será coincidente con la renovación de otro poder público. Si a esto le añadimos que existen entidades federativas que contemplan la posibilidad de reelección, la tarea de empatar elecciones se vuelve todavía más compleja<sup>689</sup>. Esta libertad de configuración legal en la

---

ejercerán funciones en las siguientes materias: derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos, educación cívica, preparación de la jornada electoral, impresión de documentos y la producción de materiales electorales, escrutinios y cómputos, declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales, cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo; resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral y conteos rápidos, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación electoral, todas las no reservadas al INE y las que determine la ley”.

<sup>685</sup> Art. 30. 3 de la LGIPE (DOF 23-05-2014). Véase también Acuerdo del CG del INE por el que se aprueban los Lineamientos para la designación de Consejeros Presidentes y Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales, CG44/2014, de 16 de junio de 2014.

<sup>686</sup> Art. 32. 2, b) y f); 44.1, g); Art. 51.1, h); de la LGIPE (DOF 23-05-2014).

<sup>687</sup> Sobre ello véase ASTUDILLO REYES, Cesar (coord.): *Instituciones electorales nacionales a debate*, Tirant lo Blanch, México D.F., 2013; y MOLINA PIÑEIRO, Luis J., CASTAÑEDA RIVAS, M. Leoba, y GARCÍA RAMÍREZ, M. de Jesús: *Monitor Democrático 2013-2. Democracia representativa electoral en México: ¿federalista! o ¿centralista?*, tomo 1, Tribunal Electoral de Michoacán-UNAM-COPUEX, México, 2013, págs. 463-576.

<sup>688</sup> Art. 51.1, t) de la LGIPE (DOF 23-05-2014). Para mayor abundamiento, VILLAFRANCO ROBLES, Citlali, y MEDINA TORRES, Luis E.: “El modelo de comunicación política: problemas de aplicabilidad, coordinación e interpretación en el ámbito federal y estatal”, *Revista de Derecho Electoral*, Especial sobre Observación Electoral, 2012, núm. 4, PNUD, IJ-UNAM, México, 2013, págs. 393-407.

<sup>689</sup> Art. 116, base II, de la CPEUM, (párrafo reformado DOF 10-02-2014), “Las constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubiera postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato”.

duración en el cargo de los representantes propicia que durante todo el año se desarrollen diversos procesos electorales<sup>690</sup>.

La otra cara de la competencia electoral la encontramos en los tribunales electorales<sup>691</sup>. La jurisdicción contenciosa electoral está concentrada y jerárquicamente organizada porque todos los tribunales o salas están adscritos al Poder Judicial de la Federación<sup>692</sup>. En la base de la organización tenemos a los tribunales electorales locales cuyas competencias se circunscriben a la resolución de impugnaciones relacionadas con las elecciones de gobernador, diputados locales y miembros de los Ayuntamientos de cada entidad federativa<sup>693</sup>.

En el segundo nivel, encontramos al TEPJF que resuelve las controversias suscitadas en las elecciones de Presidente de la República, gobernadores, jefe de gobierno del DF, diputados federales y senadores electos, designados ya sea por el principio de mayoría relativa o representación proporcional, según corresponda. También conoce de los actos o resoluciones en contra de los órganos electorales locales y del órgano administrativo electoral nacional. Asimismo, es responsable de efectuar el cómputo final de la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, calificar la elección presidencial y hacer la declaración de presidente electo.

El TEPJF está organizado en una Sala Superior, una Sala Especializada y cinco Salas Regionales, aunque se prevé la creación de otras dos más<sup>694</sup>. La Sala Regional

---

<sup>690</sup> Esta preocupación ha sido manifestada en el IFE en diversas ocasiones, véase por ejemplo en la pág. 17 del siguiente documento, [[http://www.ife.org.mx/documentos/proceso\\_2011-2012/documentos/LibroBlanco\\_PEF2011-2012.pdf](http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2011-2012/documentos/LibroBlanco_PEF2011-2012.pdf)]. Asimismo, algunos estados han hecho lo propio a través de iniciativas que proponen modificar la normativa electoral con la finalidad de empatar las elecciones locales con las federales. El objetivo de estas propuestas gira en torno a estimular el ahorro de recursos tanto humanos como materiales y se evita la duplicidad de procesos. Véase la iniciativa de reforma propuesta por un diputado de Baja California. [Disponible en <http://www.congresobc.gob.mx/iel/archivos/opiniones/OPINION%20%20DECRETO%20QUE%20EMPAT%20EL%20ELLECIONES%20ESTATALES%20%20ART.%205,14,44,78%20CONSTITUCION%20ESTADO.pdf>]

<sup>691</sup> Sobre los órganos garantes de otros sistemas electorales, véase TORRES MUÑOZ, Ignacio: "La libertad de expresión, y equidad en las campañas electorales...", *op. cit.*, págs. 14-22.

<sup>692</sup> Art. 94 de la CPEUM, que a la letra dice: "se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito".

<sup>693</sup> La reforma constitucional (DOF 10-02-2014), incluyó una modificación en la designación de los magistrados electorales de las entidades federativas, art. 116, base IV, inciso c) de la CPEUM. Al respecto se señaló en el Transitorio Décimo de la reforma, que "el Senado de la República llevará a cabo los procedimientos para que el nombramiento de los magistrados electorales". Art. 105 al 119 de la LGIPE (DOF 23-05-2014). El art. 106.2 de la misma ley, establece que "los magistrados electorales serán electos en forma escalonada por las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Senadores".

<sup>694</sup> Más información en [<http://www.trife.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/resumen/3/1393221600>].

Especializada conoce de los procesos sancionadores especiales<sup>695</sup>. Las Salas Regionales restantes son órganos permanentes que tienen competencia sobre las impugnaciones relacionadas con su circunscripción, y sus sedes se encuentran en las siguientes ciudades: Guadalajara, Monterrey, Toluca, Xalapa y Distrito Federal.

El TEPJF es un órgano constitucional especializado en materia electoral. Es competente para conocer del control constitucional de las normas electorales, y del control constitucional y legal de la actuación de las autoridades administrativas en materia electoral<sup>696</sup>. Puede inaplicar normas constitucionales relacionadas con el derecho electoral e interpretar el alcance de los derechos políticos electorales de los ciudadanos. El TEPJF está llamado a establecer los límites sobre los que deben conducirse los actores políticos<sup>697</sup>.

El diálogo entre el TEPJF y la SCJN es fluido y continuo. La propia Constitución establece que cuando exista una tesis emitida por el TEPJF que contradiga los criterios del SCJN, sobre inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional deberá ser denunciada, para que en el seno de la SCJN se resuelva cuál criterio debe prevalecer<sup>698</sup>.

De igual forma, la normativa electoral faculta al TEPJF para que en situaciones excepcionales decrete la nulidad de la elección<sup>699</sup>. Al respecto es importante señalar, que hasta antes de la reforma electoral de 2014, bajo ningún motivo la doctrina

---

<sup>695</sup> Arts. 474 al 476 de la LGIPE (DOF 23-05-2014). Es competente para resolver sobre el procedimiento especial sancionador la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral. La denuncia podrá ser motivada por la comisión de infracciones en la ubicación física o sobre el contenido de la propaganda política o electoral impresa, de aquella pintada en bardas, o de cualquier otra diferente a la transmitida por radio o televisión, así como cuando se refieran a actos anticipados de precampaña o campaña. La sentencia que resuelva el procedimiento podrá declarar la inexistencia de la violación, y en su caso, revocar las medidas cautelares impuestas, o bien, imponer las sanciones que resulten procedentes.

<sup>696</sup> Art. 99 de la CPEUM (DOF 10-02-2014), que afirma, “el Tribunal Electoral será, con excepción de los dispuesto en la base II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación (...) Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitará al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación”. Para mayor abundamiento, DÁVILA RANGEL, Juan M.: “La Sala Regional Especializada y el nuevo procedimiento especial sancionador”, *Justicia Electoral* (Revista del TEPJF), vol. I, núm. 14, 2014, págs. 241-289.

<sup>697</sup> Para mayor abundamiento sobre el funcionamiento del TEPJF, véase LARRAÑAGA, Pablo: “Medida, razonabilidad y racionalidad en la administración de justicia”, en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.): *La democracia sin garantías. Las autoridades vs. la reforma electoral*, UNAM, México, 2009, págs. 85-105; CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo: “La reforma electoral...”, *op. cit.*, págs. 665-672.

<sup>698</sup> Art. 99 de la CPEUM (DOF 10-02-2014).

<sup>699</sup> Véase sobre las causales de nulidad de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos arts. 54.2, 71.1, 77 Bis. Sobre la nulidad de diputado de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal art. 76 y 78. Sobre la nulidad de una elección de senadores en una entidad federativa art. 77 y 78, todos de la LGSMIME.

electoral mexicana contemplaba como sanción la nulidad de la elección ante la acreditación de la inequidad en el acceso a tiempos de radio y televisión durante la contienda, que es el caso que nos ocupará en los siguientes epígrafes<sup>700</sup>.

La doctrina inicialmente afirmaba que para decretar la nulidad de la elección en materia electoral era necesario acreditar una afectación excepcionalmente grave, tanto cualitativamente como cuantitativamente<sup>701</sup>. Adicionalmente, se exigía que existiera una diferencia mínima entre el primer y segundo contendiente electoral, esto es, que la irregularidad fuera “determinante” para el resultado de la elección<sup>702</sup>. Por lo que hasta antes del 2014, no tenemos noticias de que se haya declarado la nulidad de la elección exclusivamente por acreditarse inequidad en el acceso a medios de comunicación durante el proceso electoral.

Sin embargo, este criterio ha tomado un nuevo rumbo a partir de la reforma de 2014. Ahora se puede solicitar la nulidad de la elección federal o local motivadas por violaciones graves<sup>703</sup>, dolosas<sup>704</sup> y determinantes<sup>705</sup> cuando se presenten los siguientes casos: a) se exceda el gasto de campaña en cinco por ciento del monto total autorizado, b) se compre cobertura informativa o tiempos en radio y televisión y fuera de los supuestos previstos por la ley, y c) se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas<sup>706</sup>.

---

<sup>700</sup> Véase SUP-JRC-357/2010 y SX-JRC-134/2010. En este contexto, de acuerdo con la Sala Superior resulta importante señalar que el régimen sancionador en materia de radio y televisión cuya aplicación corresponde al IFE, de acuerdo con los preceptos legales federales antes enunciados, nunca previene como sanción a una falta de esas características, la nulidad de una elección local en términos de la legislación electoral estatal (Veracruz); ello obedece, a que la aplicación de la normativa que rige los procesos electorales de cada entidad federativa, corresponde directamente a las autoridades electorales locales, en términos del artículo 116, base IV, incisos b), c) y m), de la CPEUM.

<sup>701</sup> Art. 78 de la LGSMIME (DOF 23-05-2014), que señala “la Sala del Tribunal Electoral podrá declarar la nulidad de una elección de diputados o senadores cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral, en el distrito o entidad de que se trate, se encuentren plenamente acreditadas y se demuestre que las mismas fueron determinantes para el resultado de la elección, salvo que las irregularidades sean imputables a los partidos promoventes o a sus candidatos”.

<sup>702</sup> En el mismo sentido, véase la Tesis 31/2004, rubro: “Nulidad de elección. Cualitativo y cuantitativo del carácter determinante de la violación o irregularidad”, Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, Compilación Oficial, TEPJF, págs. 725-726.

<sup>703</sup> Art. 78.4 bis de la LGSMIME (DOF 23-05-2014), “se entenderá por violaciones graves, aquellas conductas irregulares que produzcan una afectación sustancial a los principios constitucionales en la materia y pongan en peligro el proceso electoral y sus resultados”.

<sup>704</sup> Art. 78.5 bis de la LGSMIME (DOF 23-05-2014), “se calificarán como dolosas aquellas conductas realizadas con pleno conocimiento de su carácter ilícito, llevadas a cabo con la intención de obtener un efecto indebido en los resultados del proceso electoral”.

<sup>705</sup> Art. 41, base VI, c) de la CPEUM (párrafo adicionado DOF 10-02-2014), “se presumirá que son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento”.

<sup>706</sup> Véase Art. 41, base VI de la CPEUM (DOF 10-02-2014), y art. 78.1 bis, de la LGSMIME (DOF 23-05-2014).

La posibilidad de solicitar la nulidad de la elección por cobertura informativa en radio y televisión ilícita, genera nuevos interrogantes tanto en los criterios de admisibilidad del recurso como en la probanza ante las autoridades competentes. Hasta el momento, lo único que anticipa la norma es que las violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material<sup>707</sup>.

Asimismo, se señala que “se presumirá que se está en presencia de cobertura informativa indebida cuando, tratándose de programación y de espacios informativos o noticiosos, sea evidente que, por su carácter reiterado y sistemático, se trata de una actividad publicitaria dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos y no de un ejercicio periodístico”. Incluso se destaca, que “a fin de salvaguardar las libertades de expresión, información y a fin de fortalecer el Estado democrático, no será objetivo de inquisición judicial ni censura, las entrevistas, opiniones editoriales, y el análisis de cualquier índole que, sin importar el formato sea el reflejo de la propia opinión o creencias de quien las emite”<sup>708</sup>. Aquí se materializa el difícil problema de separar los hechos de las opiniones que abordamos en el primer capítulo.

Finalmente, se subraya que en caso de decretarse la nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada<sup>709</sup>.

Otro órgano con incidencia electoral, pero cuya labor no abordaremos, por no ser objeto de esta investigación, es la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE)<sup>710</sup>. Este organismo fue creado para prevenir, investigar y perseguir

---

<sup>707</sup> Para crear convicción en las posibles irregularidades, seguramente tanto los actores políticos como las autoridades echarán mano del monitoreo, por lo que habrá tener muy en cuenta, en principio, datos como quién lo realiza y bajo qué criterios. Véase por ejemplo el acuerdo en el que se aprueban los criterios para monitorear barras de opinión y programas de revista para las campañas y precampañas de 2015. En Acuerdo del CRT del INE por el que se aprueba la propuesta del catálogo de programas de radio y televisión que difunden noticias, así como de la metodología que deberá utilizarse para realizar el monitoreo de las transmisiones sobre las precampañas y campañas federales del proceso electoral federal 2014-2015 en los programas en radio y televisión que difundan noticias, INE/ACRT /10/2014, 14 de octubre de 2014, pág. 7.

<sup>708</sup> Art. Art. 78 bis de la LGSMIME (DOF 23-05-2014).

<sup>709</sup> Art. 41, base VI, último párrafo de la CPEUM (párrafo adicionado DOF 10-02-2014).

<sup>710</sup> Se crea por Decreto Presidencial del 19 de julio de 1994 y tiene como antecedente el Acuerdo del CG del IFE, para dar mayor garantía de legalidad a los procesos electorales al prevenir, investigar y perseguir la comisión de los delitos electorales federales. La FEPADE tiene nivel de Subprocuraduría y goza de plena Autonomía Técnica respecto de la Procuraduría General de la República, (publicado en el DOF 23-03-1994), [Disponible en <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Delitos%20Federales/Delitos%20Electorales/FEPADE/Actividades/Marco%20Legal/IFECREACIONFEPADE%20230394.pdf>]

los delitos electorales incluidos tanto en el Código Penal como en la Ley general en materia de delitos electorales<sup>711</sup>.

Como se observa, en México los tribunales especializados en materia electoral conocen de los conflictos electorales y *post*-electorales que se originaron en cualquier etapa del proceso, o que supongan alguna afectación a un derecho político. La crítica más dura que han recibido los tribunales electorales, en general, es que los problemas engendrados en un periodo muy limitado como lo es la campaña electoral, son “remediados” en un momento posterior a las elecciones. El sólo transcurso del tiempo representa en sí mismo una imposibilidad material de reparación. Cualquier intento de compensación es, en la mayoría de las ocasiones, visiblemente ineficaz si el proceso electoral ha concluido<sup>712</sup>.

Una vez que hemos logrado tener una idea muy general de cómo funcionan las instituciones administrativas y jurisdiccionales especializadas en materia electoral, nos introduciremos de lleno al proceso electoral mexicano.

### 3. El proceso electoral mexicano

El proceso electoral ordinario se divide en cuatro etapas. La primera, tiene que ver con las actividades de preparación de la elección, la segunda se refiere a la jornada electoral, en la tercera se dan a conocer los resultados electorales; y por último en la cuarta se elabora el dictamen del cómputo final y se hace la declaración de validez de la elección<sup>713</sup>.

Sin embargo, para abordar la problemática que envuelve a la libertad de expresión durante la campaña electoral, nos centraremos en las actividades de preparación de la

---

<sup>711</sup> Art. 24 de la LGMDE (DOF 27-06-2014), “la Procuraduría General de la República, por conducto de la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales (...) deberán coordinarse para: I. Desarrollar mecanismos de coordinación y colaboración entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y el órgano político-administrativo de sus demarcaciones, con la finalidad de fortalecer el combate a los delitos previstos en esta Ley (...)”.

<sup>712</sup> En este sentido, GARCÍA ROCA, Javier y DALLA VÍA, Alberto: un orden público democrático”, en GARCÍA ROCA, Javier y otros (edit.): *El diálogo entre los sistemas europeo y americano de derechos humanos*, Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor Navarra, 2012, págs. 221-271.

<sup>713</sup> De acuerdo con el art. 207 de la LGIPE (DOF 23-05-2013), “el proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y esta Ley, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, así como los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo tanto federal como de las entidades federativas, los integrantes de los ayuntamientos en los estados de la República y los Jefes Delegacionales en el DF”. Sobre las etapas del proceso electoral véase el art. 225 de la LGIPE (DOF 23-05-2014).

elección y en la jornada electoral<sup>714</sup>. En estas dos etapas distinguiremos para su análisis las siguientes fases: precampaña, intercampaña, campaña, periodo de reflexión y jornada electoral.

Antes de hacer el estudio de cada una de las fases mencionadas conviene enfatizar en algunos aspectos del régimen general de distribución de la propaganda electoral en los audiovisuales. Para empezar, debemos tener en cuenta que todos los partidos políticos con registro vigente tienen derecho al uso permanente de los medios de comunicación social<sup>715</sup>. El INE es la autoridad encargada de garantizar a los partidos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión. Asimismo, elabora a través de sus órganos el estándar para la asignación de los mensajes y programas, dentro y fuera de los procesos electorales<sup>716</sup>.

Fuera de los periodos de precampaña y campaña electoral (federal), al INE se le asigna hasta el doce por ciento del tiempo total del que disponga el Estado en radio y televisión. De éste un cincuenta por ciento será distribuido en forma igualitaria entre los partidos políticos. El tiempo restante se utilizará para fines de promoción de las autoridades electorales de todos los niveles<sup>717</sup>.

Los mensajes políticos son distribuidos en un sistema de organización denominadas pautas que se realiza mediante la aplicación del Sistema de Pautas, Control y Seguimiento semestralmente<sup>718</sup>. El tiempo otorgado a los partidos políticos de manera

---

<sup>714</sup> Un buen resumen sobre la libertad de expresión antes de la reforma constitucional de 2007 se puede ver en CARBONELL, Miguel: "La libertad de expresión en la Constitución mexicana", *Derecho Comparado de la Información*, núm. 3, 2004, págs. 3-59.

<sup>715</sup> Art. 159.1 de la LGIPE (DOF 23-05-2014).

<sup>716</sup> Art. 162.2 de la LGIPE (DOF 23-05-2014).

<sup>717</sup> Art. 41, base III, apartado A, inciso g, de la CPEUM (DOF 10-02-2014); y art. 181 de la LGIPE (DOF 23-05-2014), que a la letra señala "fuera de los periodos de precampaña y campaña electorales federales (...) los partidos políticos nacionales tendrán derecho a que sea utilizado para la transmisión de mensajes con duración de 30 segundos cada uno, en todas las estaciones de radio y televisión. El total de mensajes se distribuirá en forma igualitaria entre los partidos políticos nacionales. Los programas y mensajes (...) serán transmitidos en el horario comprendido entre las seis y las veinticuatro horas. El CRT del INE aprobará, en forma semestral, las pautas respectivas (...)".

<sup>718</sup> Pero, que son las ¿pautas?, pues bien, es un formato de distribución aleatoria que considera una serie de variables diariamente para la asignación de los tiempos del Estado. Entre estas variables se encuentra: el mapa de cobertura (cobertura mediática por zona geográfica), franjas horarias (entre las seis y las veinticuatro horas), tiempos del Estado disponibles tanto para los partidos políticos como para las autoridades, horarios estelares (*prime time*). Una vez que se ha distribuido el tiempo diario (mediante sorteo), el día siguiente es una réplica del previo, sólo que con una hora de diferencia escalonada, de tal manera que todos los partidos y todas las autoridades puedan aparecer en todos los horarios durante el ciclo. Así pues, lo que ocurre en cada etapa, no es otra cosa que sucesivas réplicas del primer día-modelo. En consecuencia, la pauta es la sucesión ordenada y escalonada del primer día de transmisión. Por lo anterior, los concesionarios y/o permisionarios de radio y televisión reciben de parte del INE una pauta que señala el orden, las franjas horarias, las horas de transmisión, la secuencia y el número de promocionales diarios que corresponden a cada partido político y autoridad electoral. Y el propio monitoreo de la autoridad administrativa verifica el cumplimiento diariamente. En suma, es lo



ordinaria es fragmentado en mensajes de treinta segundos. Sin embargo, dado que el tiempo asignado no puede ser menor a treinta segundos, se dispuso que los segundos sobrantes pasaran a la autoridad electoral<sup>719</sup>. Dicha disposición, en su momento, provocó inconformidad entre algunos partidos que solicitaban se les adjudicará a ellos, interponiendo ante el TEPJF una serie de recursos. Al respecto, el TEPJF resolvió que era conforme a Derecho la operación en la que se asignaba el tiempo restante de radio y televisión a las autoridades electorales correspondientes, dirimiendo así dicho conflicto<sup>720</sup>.

Pero volviendo al proceso electoral ordinario, debemos destacar que se inicia con la convocatoria emitida por los OPLES o por el INE según corresponda. Enseguida, los partidos políticos con registro ante el órgano electoral tienen la oportunidad de constituirse en coaliciones electorales para presentar conjuntamente candidatos a cargos de elección popular, o en su caso registrarlos en lo individual<sup>721</sup>.

Cumplida esta fase se da paso a la celebración de los procesos internos de selección de candidatos, también conocidos como elecciones primarias. Dichos procesos tienen la finalidad de seleccionar, al interior de los partidos políticos, a los ciudadanos que postularán como sus candidatos<sup>722</sup>.

---

que actualmente se denomina Sistema de Pautas, Control y Seguimiento de Materiales v2.0. Al respecto, véase arts. 181 y 186 de la LGIPE (DOF 23-05-2014), y Acuerdo del CG del INE por el que se establecen reglas de Transición respecto del Modelo de comunicación político-electoral para garantizar la aplicación de la LGIPE, así como las prerrogativas constitucionales en materia de radio y televisión, CG39/2014, de 30 de mayo de 2014, considerandos 4 y 5, pág. 3.

<sup>719</sup> Desde que entró en vigor la reforma 2007-2008 y hasta el 2014 los tiempos se distribuían en mensajes de veinte segundos y programas mensuales de cinco minutos en base a los parámetros del Sistema de Gestión de Tecnologías de la Información y Comunicaciones. Ahora los impactos son de 30 segundos sin posibilidad de fracción y están regulado por el Acuerdo del CG del INE por el que se establecen reglas de Transición respecto del Modelo de comunicación político-electoral para garantizar la aplicación de la LGIPE, así como las prerrogativas constitucionales en materia de radio y televisión, CG39/2014, de 30 de mayo de 2014, considerandos 19 y 20, págs. 9 y 10. Sin embargo, extrañamente otro artículo de la misma ley -art. 167.6 de la LGIPE (DOF 23-05-2014)- señala que “para determinar el número de mensajes tanto en precampaña como en campañas a distribuir, se utiliza como unidad de medida, impactos de treinta segundos, uno y dos minutos, sin fracciones”.

<sup>720</sup> SUP-RAP-0079-2014, SUP-RAP-0102-2014, y SUP-RAP-0104-2014.

<sup>721</sup> Al respecto, la Sala Superior señaló que “la integración de las coaliciones solamente tienen efectos electorales y que no implica la creación de una persona jurídica distinta a los partidos políticos que la conforman, toda vez que se trata de una unión temporal de partidos dirigidos de manera concreta, directa e inmediata a participar conjuntamente en la contienda electoral”. Tesis XXVII/2002, rubro: “Coaliciones. Sólo surte efectos electorales”, *Justicia Electoral* (Revista de TEPJF), Suplemento 6, Año 2003, págs. 103-104.

<sup>722</sup> Arts. 226 de la LGIPE (DOF 23-05-2014). Al respecto Córdova Vianello señala que “la reforma de 2007 estableció en la Constitución que las autoridades electorales pueden intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos fijados por la ley. En este sentido, vale la pena apuntar que el hecho de que la ley establezca con claridad hasta dónde puede llegar el control de la legalidad, de la transparencia y de la democracia internas de los partidos por parte del IFE y del Tribunal Electoral es sin

La legislación electoral ha delimitado las actividades que se pueden realizar durante el periodo de selección interna en cada partido, suscribiéndolas al concepto de precampaña. En este entendido, la precampaña se define como, “el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido”<sup>723</sup>.

Los partidos políticos tienen la obligación de dar a conocer a la autoridad administrativa electoral cuál será el procedimiento interno que utilizarán para seleccionar a sus candidatos<sup>724</sup>. Asimismo, es muy importante tomar en consideración los límites que establece la normativa electoral para evitar incurrir en alguna falta que desemboque en algún proceso administrativo sancionador<sup>725</sup>.

### **a) Precampaña**

La ley electoral mexicana señala que los actos de precampaña electoral son las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general todo acto que realicen los precandidatos, afiliados, simpatizantes o el electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular<sup>726</sup>. De igual forma, se afirma que ningún precandidato puede participar simultáneamente en dos o más procesos de selección interna por diferentes partidos, salvo que entre ellos medie convenio para participar en coalición.

---

duda conveniente en términos de certeza y de legalidad. Pero también es cierto que un diseño legal equivocado puede acabar por construir «cotos vedados» de opacidad e impunidad en la administración, toma de decisiones y selección de dirigentes y candidatos, muy peligrosos para el adecuado funcionamiento del sistema democrático”. CORDOVA VIANELLO, Lorenzo: “La reforma electoral...”, *op. cit.*, págs. 691-692.

<sup>723</sup> Arts. 227.1 de la LGIPE (DOF 23-05-2014).

<sup>724</sup> Arts. 226.2 de la LGIPE (DOF 23-05-2014), “al menos treinta días antes del inicio formal de los procesos [de selección interna], cada partido determinará conforme a sus Estatutos, el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, según la elección de que se trate. La determinación deberá ser comunicada al CG dentro de las setenta y dos horas siguientes a su aprobación, señalando la fecha de inicio del proceso interno; el método o métodos que serán utilizados; la fecha para la expedición de la convocatoria correspondiente; los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno; los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia; la fecha de celebración de la asamblea electoral nacional, estatal, distrital o, en su caso, de realización de la jornada comicial interna, (...)”.

<sup>725</sup> Art. 445.1, inciso a, de la LGIPE (DOF 23-05-2014), “constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular a la presente Ley: a) La realización de los actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso (...)”.

<sup>726</sup> Art. 227.2 de la LGIPE (DOF 23-05-2014). Por otra parte, de acuerdo con la Sala Superior (SUP-RAP-15/2012) los elementos que deben tomarse en consideración para arribar a la determinación de que los hechos objeto de la denuncia son susceptibles o no de constituir actos anticipados de precampaña, son los siguientes: a) personal, b) subjetivo y c) temporal.

La temporalidad de las precampañas varía según el tipo de elección y la entidad federativa en que se desarrolle<sup>727</sup>. Por ejemplo: en elecciones federales no pueden durar más de sesenta días, pero si se trata únicamente de la renovación de la Cámara de Diputados la precampaña no podrá ir más allá de los cuarenta días<sup>728</sup>.

Los precandidatos a candidaturas de cargos de elección popular que participen en los procesos de selección interna convocados por cada partido político, están impedidos para realizar actividades de proselitismo o difusión de propaganda, antes de la fecha de inicio de la precampaña<sup>729</sup>. La contravención a esta prohibición es lo que se conoce como actos anticipados de precampaña y pueden ser sancionados incluso con la negativa del registro como precandidato<sup>730</sup>.

Las precampañas se desarrollan en un escenario especial al interior de los partidos políticos. Normalmente el periodo de duración suele ser más reducido que el asignado para las campañas<sup>731</sup>. Cada partido de acuerdo a sus estatutos podrá determinar el

---

<sup>727</sup> Art. 226 de la LGIPE (DOF 23-05-2014), a la letra dice: “los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y los precandidatos a dichos cargos, de conformidad con lo establecido en esta Ley, en los Estatutos y en los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político”.

<sup>728</sup> Art. 41, base IV de la CPEUM (párrafo reformado DOF 10-02-2014), “La ley establecerá los requisitos y las formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargo de elección popular, así como las reglas para la precampaña y las campañas electorales”, y art. 226.2 de la LGIPE (DOF 23-05-2014). También véase Acuerdo del CG del INE por el que se emiten los criterios para la distribución de tiempos en radio y televisión aplicables a los procesos electorales locales con jornada electoral coincidente con la federal, INE/CG253/2014, 5 de noviembre de 2014.

<sup>729</sup> Art. 445 de la LGIPE (DOF 23-05-2014). Sobre el modelo de fiscalización y la introducción de la prohibición de contratar propaganda en radio y televisión por parte de partidos, candidatos y particulares, al respecto véase CHACÓN ROJAS, Oswaldo: “Diagnóstico del modelo de fiscalización electoral mexicano”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, Especial sobre Observación Electoral 2012, núm. 4, IJU-UNAM, págs. 275-301.

<sup>730</sup> Arts. 3.1, inciso b) y 456.1, inciso c) fracc. III de la LGIPE (DOF 23-05-2014), son “actos anticipados de precampaña las expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura”. Dichos actos se pueden llegar a sancionar “con la pérdida del derecho al precandidato infractor a ser registrado como candidato o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo. Cuando las infracciones cometidas por aspirantes o precandidatos a cargos de elección popular, cuando sean imputables exclusivamente a aquéllos, no procederá sanción alguna en contra del partido político de que se trate. Cuando el precandidato resulte electo en el proceso interno, el precandidato no podrá registrarlo como candidato”. Al respecto, véase HIDALGO TRENADO, Manuel: “Precampañas y actos anticipados de campaña. Consideraciones a partir del caso de México”, en RÍOS VEGA, Luis E. (coord.): *Tópicos Contemporáneos de derechos políticos fundamentales*, Dykinson, Madrid, 2010, págs. 153-174.

<sup>731</sup> Por ejemplo, la precampaña inserta en algún proceso electoral federal para renovar Presidente de la República o para cualquiera de las dos Cámaras del Congreso de la Unión, la precampaña no podrá durar más de sesenta días. Para renovar únicamente la Cámara de Diputados no podrá extenderse más de cuarenta días. Art. 226.2 de la LGIPE (DOF 23-05-2014).

procedimiento de selección de sus candidatos a cargos de elección popular, pero siempre deberá dar aviso inmediatamente al INE sobre el proceso adoptado<sup>732</sup>.

Por lo que hace a los tiempos de radio y televisión en el periodo de precampaña, los partidos políticos podrán hacer uso del tiempo en los audiovisuales que conforme a la ley les corresponda, de acuerdo con las reglas y pautas que determine el INE<sup>733</sup>. A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el INE tendrá a su disposición cuarenta y ocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión<sup>734</sup>. Durante la precampaña y campaña, el tiempo en los audiovisuales, convertido a número de mensajes asignables a los partidos políticos, se distribuirá en dos criterios: treinta por ciento de forma igualitaria, y setenta por ciento en función de la fuerza electoral de cada partido político (obtenida en la elección inmediata anterior para diputados federales, o locales de la entidad de que se trate)<sup>735</sup>. Los partidos con nuevo registro únicamente podrán acceder a la distribución del treinta por ciento<sup>736</sup>.

En la precampaña local serán las juntas ejecutivas locales las que pondrán a disposición del OPLE de la entidad federativa de que se trate, treinta minutos diarios en cada estación de radio y canal televisión para que sean asignados conforme a los criterios del treinta y setenta por ciento<sup>737</sup>. Cada OPLE decidirá libremente, por tipo de

---

<sup>732</sup> Art. 226 de la LGIPE (DOF 23-05-2014).

<sup>733</sup> Arts. 170.2, 181.3, 184 y 226.4 de la LGIPE (DOF 23-05-2014), “el CRT es el responsable de conocer y aprobar las pautas de transmisión correspondientes a programas y mensajes de partidos políticos, formuladas por la Dirección Ejecutiva competente, así como los demás asuntos que en la materia conciernen en forma directa a los partidos políticos. El CG podrá atraer a sus competencias los asuntos en esta materia que por su importancia así lo requieran”.

<sup>734</sup> Arts. 165.1 de la LGIPE (DOF 23-05-2014).

<sup>735</sup> Art. 41, base III, apartado A, inciso b, de la CPEUM (DOF 10-02-2014); art. 167 numerales 1 y 4 de la LGIPE (DOF 23-05-2014). De acuerdo con el art. 173 de la LGIPE (DOF 23-05-2014). Por ejemplo, en la precampaña del proceso electoral del 2011-2012, de la aplicación reglamentaria vigente se otorgaron dieciocho minutos diarios a los partidos políticos lo que significa treinta y seis mensajes diarios de treinta segundos cada uno. Mientras que a las autoridades electorales se les asignaron treinta minutos diarios, traducidos en sesenta mensajes de treinta segundos cada uno. Pero si las elecciones locales no concurría con las federales, se aplicaban doce minutos diarios para los partidos políticos lo que equivale a veinticuatro mensajes políticos; y treinta y seis minutos diarios para las autoridades electorales, lo que significa setenta y dos mensajes al día. Consecuentemente el IFE pautó 4,779,157 promocionales para los partidos políticos federales, para los locales pautó 250,637. Para las autoridades federales electorales 6,568,141, y para las locales 1,746,915; en total 13,344,847 promocionales. Información obtenida en ALCOCE V., Jorge: “Evaluación integral del modelo de acceso a radio y televisión...”, *op. cit.*, págs. xi, 21-22.

<sup>736</sup> Art. 167.5 de la LGIPE (DOF 23-05-2014).

<sup>737</sup> Arts. 62.2 y 63.1 inciso c, de la LGIPE (DOF 23-05-2014), “el vocal ejecutivo presidirá la Junta y será el responsable de la coordinación con las autoridades electorales en la entidad federativa que corresponda para el acceso a radio y televisión de los partidos políticos en las campañas locales, así como de los OPLES (...)”, y las juntas ejecutivas tiene las siguientes atribuciones “desarrollar en su ámbito territorial la coordinación con las autoridades electorales locales para garantizar el acceso a radio y televisión de los partidos políticos durante las precampañas y campañas locales y para el uso de esos medios por parte de los OPLES”.

precampaña, los mensajes que les correspondan a los partidos políticos. No obstante, en las entidades federativas con proceso electoral concurrente con el federal el tiempo será distribuido directamente por el INE<sup>738</sup>. El tiempo restante, quedará a disposición del Instituto para sus fines propios o para el de los OPLES.

En todo caso, los concesionarios de radio y televisión se abstendrán de comercializar el tiempo no asignado por el INE, asimismo no podrán alterar las pautas de distribución de los tiempos establecidos por el Comité de Radio y Televisión (CRT)<sup>739</sup>. En concreto, las pautas aprobadas por el INE, a propuesta del OPLE competente, o bien, por el CRT serán transmitidos íntegramente por los medios de radiodifusión<sup>740</sup>.

Si seguimos al pie de la letra la ley electoral (LGIPE), en todo momento se refiere a una contienda interna en la que participan varios precandidatos. Pero qué sucede si sólo se registra un candidato en la elección interna, ¿es posible seguir con el proceso?, ¿tiene derecho a realizar precampaña?, ¿puede acceder a los tiempos de radio y televisión disponibles para la precampaña? Si esto fuera viable, es altamente probable que se pudiera colocar al precandidato único en una posición preferente, frente al resto de precandidatos que tendrán que contender en las internas de sus respectivos partidos políticos. Especialmente si al precandidato único bajo la simulación de precampaña posiciona su imagen con proyección a las elecciones generales, a través de los tiempos de radio y televisión destinadas para el efecto. Este caso no es un ejemplo de laboratorio, la duda fue planteada por un candidato en el proceso electoral de 2011-2012<sup>741</sup>.

En el recurso SUP-RAP-3/2012 la Sala Superior conoció de la impugnación presentada por el PAN contra el Acuerdo del IFE, en el que se daba respuesta a la consulta planteada por un militante (PRD) sobre la figura del precandidato único en las precampañas electorales de Yucatán<sup>742</sup>. Específicamente, se cuestionó el método de selección del precandidato único, los tiempos de radio y televisión que le corresponderían en la precampaña, y cómo se evitaría la inequidad y posible violación

---

<sup>738</sup> Art. 175 de la LGIPE (DOF 23-05-2014).

<sup>739</sup> Arts. 168 y 183.4 de la LGIPE (DOF 23-05-2014). De acuerdo con el art. 181.1 de la LGIPE (DOF 23-05-2014). El CRT y el INE aprobarán de forma semestral las pautas.

<sup>740</sup> Art. 176.3 de la LGIPE (DOF 23-05-2014), que señala “los mensajes de precampaña de los partidos políticos serán transmitidos de acuerdo a la pauta que apruebe a propuesta del OPLE competente, [o] el CRT”.

<sup>741</sup> Sobre la evaluación de la elección presidencial de 2012, véase SONNLEITNER, Willibald, y otros: “La paradoja mexicana: de la evaluación de la calidad técnica de las elecciones de 2012, al debate sobre la calidad del voto y a la cuestión de la legitimidad democrática”, *Revista de Derecho Electoral*, Especial sobre Observación Electoral 2012, núm. 4, PNUD, IJUN-UNAM, 2013, págs. 369-392.

<sup>742</sup> Acuerdo CG del IFE, por medio del cual se da respuesta a la consulta planteada por el C. Andrés Manuel López Obrador, respecto a establecer de forma precisa los derechos y obligaciones de los precandidatos únicos (en atención al oficio remitido por el TEPJF, en la sentencia recaída al incidente de aclaración del oficio en el SUP-JRC-309/2011, CG263/2011, 26 de diciembre de 2011).

a la libertad de expresión en el proceso electoral frente a quienes postulaban diversos precandidatos<sup>743</sup>.

En la sentencia la Sala Superior aseveró que en periodo de precampaña el precandidato podía realizar todo aquello que no le generará una ventaja indebida e ilegal, por lo que no podría utilizar los tiempos de radio y televisión para hacer propaganda en su favor ni para solicitar el voto.

El razonamiento de los jueces electorales sigue la doctrina establecida por la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 85/2009, en la que se concluyó que los precandidatos únicos no pueden tener acceso a prerrogativas de radio y televisión durante la precampaña. Afirmándose que de lo contrario, sería inequitativo para el resto de los precandidatos que sí deben someterse a un proceso democrático de selección interna y obtener el voto necesario para ser postulados como candidatos<sup>744</sup>. En consecuencia, todo parece indicar que los partidos políticos pueden utilizar el tiempo asignado para precampaña sólo para promocionar al partido<sup>745</sup>.

Es necesario poner de manifiesto que la propaganda en precampaña no sólo se realiza a través de los medios de comunicación social (radio y televisión) sino que también se hace a través de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que difundan la imagen de los precandidatos con el propósito de dar a conocer sus propuestas. Todas estas actividades se desarrollan en el periodo que señale la convocatoria de cada partido político de acuerdo con lo establecido en la normativa electoral.

Aunque efectivamente los precandidatos deben seguir rigurosamente las reglas establecidas para la precampaña, ello no obsta para que puedan ejercer el derecho de réplica constitucionalmente establecido frente a la información que se presente en los medios de comunicación, cuando consideren que la misma deforma hechos o

---

<sup>743</sup> En la SUP-RAP-22/2010 se afirmó que los programas de género periodístico de “naturaleza híbrida” en el que confluyeran distintas vertientes del periodismo informativo, tales como la noticia, la entrevista, el reportaje, la crónica, el periodismo de opinión, en sus modalidades de editorial, comentario y denuncia ciudadana, se encontraban amparados en el derecho de la libertad de expresión y periodística en términos de lo dispuesto por los artículos 6 y 7 de la CPEUM. No obstante, no resultaban actos permisibles la difusión de propaganda encubierta dentro de un noticiero o programa informativo, que sólo en apariencia divulgara a través de los diversos géneros que le constituyen, sea una entrevista, crónica, reportaje o nota informativa, pero que en realidad, tuvieran como propósito promocionar o posicionar a un candidato o partido político, con independencia de si el concesionario o permisionario del canal de televisión, haya recibido un pago por ello o procedido de manera gratuita.

<sup>744</sup> Véase la acción de inconstitucionalidad número 85/2009, SCJN. Así como las sentencias SUP-JDC-1007/2010, SUP-JDC-169/2011 y SUP-JRC-309/2011, los elementos que este CG del IFE debió tomar en cuenta para dar una debida respuesta a la consulta y aprobar el acuerdo que por esta vía se impugnó, con relación a la finalidad de las precampañas.

<sup>745</sup> Así se puso de manifiesto también en *ALCOCER V., Jorge: “Evaluación integral del modelo de acceso a radio y televisión...”*, *op. cit.*, pág. 26.

situaciones referentes a sus actividades. Asimismo, se prevén las mismas prohibiciones para la etapa de campaña incluyendo la de no realizar actos de precampaña en el extranjero<sup>746</sup>.

Una vez que se lleva a cabo el proceso de selección interna en cada uno de los partidos políticos, éstos deberán registrar ante la autoridad electoral competente a sus candidatos para contender en las elecciones generales. A partir del día siguiente al de la sesión de registro de candidaturas para la elección respectiva iniciará la campaña electoral, debiendo concluir tres días antes de celebrarse la jornada electoral<sup>747</sup>.

En suma, las precampañas aún son un desafío en términos de su debido cumplimiento legal. Durante el desarrollo de las elecciones internas se suelen suscitar una serie de irregularidades en materia de acceso a medios de comunicación que normalmente se relacionan con la simulación de campañas permanentes. Los problemas se materializan porque se publicita encubiertamente a un candidato durante más tiempo que el resto de sus contrincantes. También se aprovecha la precampaña para promocionar a nivel nacional a candidatos de las entidades federativas, o bien, se difunde propaganda desde el extranjero como sucede con los estados fronterizos.

---

<sup>746</sup> Artículos 247.3, 393.1 inciso e, de la LGIPE (DOF 23-05-2014). Sobre el derecho de réplica podemos decir que desde la sentencia 31/2006 se aborda, quizá por primera vez el derecho de réplica dentro de la discusión política. Sin embargo, a nuestro juicio se hace con demasiada timidez, porque se encauza el debate por los canales del derecho de aclaración o respuesta en los términos que los partidos políticos, coaliciones y los candidatos, puedan ejercer en el derecho de aclaración respecto de la información que presenten los medios de comunicación, cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades o atributos personales, y agrega: este derecho se ejercerá, sin perjuicio de aquellos correspondientes a las responsabilidades o al daño moral que se ocasione en términos de la ley que regule la materia de imprenta y de las disposiciones civiles aplicables. En el entendido de que lo anterior no es aplicable al *spot* en el curso de la campaña electoral. Asimismo, destaca el Art. Transitorio Décimo Noveno de la LGIPE (DOF 23-05-2014), que señala “en tanto se expida la ley en materia de réplica, los partidos políticos, los precandidatos y candidatos podrán ejercer el derecho de réplica que establece el primer párrafo del art. 6 de la Constitución y las leyes respectivas, respecto de la información que presenten los medios de comunicación, cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades. Este derecho se ejercitará sin perjuicio de aquellos correspondientes a las responsabilidades o al daño moral que se ocasione en términos de ley que regule la materia de imprenta y de las disposiciones civiles y penales aplicables. Para los efectos de esta Ley, el titular del derecho de réplica deberá agotar primeramente la instancia ante el medio de comunicación respectivo, o demostrar que lo solicitó a su favor y le fue negado. Las autoridades electorales deberán velar oportunamente por la efectividad del derecho de réplica durante los procesos electoral, y en caso de ser necesario deberá instaurarse el procedimiento especial sancionador previsto en esta Ley”.

<sup>747</sup> Art. 251 de la LGIPE (DOF 23-05-2014). Durante los procesos electorales federales en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados, las campañas tendrán una duración de 90 días. Durante los procesos electorales federales en que se renueve solamente la Cámara de Diputados, las campañas durarán 60 días.

Todas estas formas de evadir la ley, con frecuencia, se concretan en actos anticipados de campaña<sup>748</sup>.

## **b) Intercampaña**

Entre la conclusión de la precampaña y el inicio de la campaña electoral tenemos un periodo libre, que coloquialmente ha sido denominado intercampaña. En otras palabras, derivado del ejercicio de libertad que la ley otorga a cada partido para realizar su selección interna de candidatos, los procesos de precampaña inician y terminan en tiempos diferentes. El tiempo que resta entre el fin de la precampaña y el inicio de la campaña se denomina intercampaña. Éste periodo no es un momento para la competencia electoral por lo que la normatividad electoral, prohíbe las actividades proselitistas y los llamados al voto por parte de los actores políticos<sup>749</sup>.

No obstante, a juicio de la Sala Superior la intercampaña no es un periodo de silencio electoral, por el contrario se ha subrayado que es un tiempo en el que las autoridades electorales pueden difundir información sobre la organización de los procesos electorales, invitar a votar a los ciudadanos, y es un momento oportuno para promocionar los valores de la cultura democrática<sup>750</sup>. Para llevar a cabo dicha promoción, el INE transfiere el cincuenta por ciento de los tiempos del Estado (en radio y televisión) a las instituciones electorales, y el resto se destina a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos de forma igualitaria<sup>751</sup>.

---

<sup>748</sup> Sobre actos anticipados de precampaña y campaña, véase GUERRERO AGUIRRE, Francisco J.: “Actos anticipados de precampaña y campaña”, *Sufragio*, núm. 7, 2011, págs. 105-118; CORONA NAKAMURA, Luis A. y DÍAZ CORTÉS, María del C.: “Los actos anticipados de precampaña: su conceptualización como figura infractora en el derecho electoral mexicano”, *Sufragio*, IJ-UNAM, 2009, págs. 137-152.

<sup>749</sup> Véase la SUP-RAP-283/2012 y SUP-RAP-285/2012. En estas sentencias la Sala Superior conoció de la transmisión en radio y televisión de propaganda electoral en entidades federativas como Sonora en las que no se estaba celebrando proceso electoral y de la difusión de propaganda en radio o televisión en otras entidades como Campeche, Chiapas, Colima, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Sonora y Yucatán, que se encontraban en periodo de intercampaña se advirtió la detección de 23,468 impactos en 117 emisoras en entidades federativas que se encontraban en etapa de intercampaña local.

<sup>750</sup> En aplicación de la normativa del 2007-2008 se estableció que durante las intercampañas las autoridades electorales tendrían derecho a utilizar los cuarenta y ocho minutos diarios del tiempo del Estado. Por lo tanto, en cada estación de radio y canal de televisión se difundieron noventa y seis mensajes con duración de treinta segundos cada uno. Esta fórmula se tradujo en el proceso electoral de 2011-2012 en 7,175,327 promocionales para autoridades federales, 1,980,947 para autoridades locales, y en aquellas entidades con proceso local se asignaron 387,419 promocionales a los partidos políticos. En total 9,543,693 promocionales. Información recogida en ALCOCER V., Jorge: “Evaluación integral del modelo de acceso a radio y televisión...”, *op. cit.*, págs. xi y 21.

<sup>751</sup> Art. 41, base III, apartado A, inciso a, de la CPEUM (DOF 10-02-2014), y Acuerdo del CG del INE por el que se aprueba el criterio general de distribución de tiempos de los partidos políticos, aplicables al periodo de intercampañas dentro de los procesos electorales a celebrarse en 2014-2015, así como las pautas



Como se observa, la intercampaña es un periodo informativo sobre el proceso electoral que se avecina<sup>752</sup>. Se puede decir que la intercampaña se intensifica antes del inicio de las campañas electorales, pero en ningún caso, la información difundida será de carácter proselitista. Con la conclusión de la intercampaña dan inicio formalmente las campañas electorales.

El sistema electoral mexicano está diseñado en base a reglas muy detalladas y si éstas no se respetan es altamente probable que se vulnere algún precepto electoral. Por ejemplo, si no se observa debidamente la prohibición expresa de no realizar actos proselitistas en la intercampaña es posible que se cometa el error de realizar actos anticipados de campaña, de ahí lo importante de seguir las reglas electorales.

Los actos anticipados de campaña son los actos de expresión que se realizan bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campaña<sup>753</sup>. Para que un mensaje difundido cumpla dicha categoría debe incluir expresamente la solicitud del voto en contra o a favor de una candidatura o un partido. También se pueden incluir las expresiones en los que se pida cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido<sup>754</sup>.

En el mismo sentido, el TEPJF han señalado que son actos anticipados de campaña los que se lleven a cabo por precandidatos electos o postulados, partidos políticos,

---

para la transmisión de mensajes de los partidos políticos y de las autoridades electorales durante el citado periodo, en el proceso electoral local que se celebra en el estado de Guanajuato, INE/CG219/2014, 22 de octubre de 2014. Sobre la delimitación en las sentencias del TEPJF véase por ejemplo: SUP-JDC-274/2012 y SUP-RAP-531/2011. En esta última sentencia la Sala Superior determinó los criterios para la asignación y distribución de tiempos en radio y televisión aplicable a los procesos electorales locales con jornada electoral coincidente con la federal. En este caso se señaló que en periodo de intercampaña no existe la posibilidad de asignar tiempos en radio y televisión a los partidos políticos, además también explicó que los partidos políticos tienen restringido el acceso a los medios de comunicación, como parte de sus prerrogativas constitucionales. La prohibición de realizar otro tipo de actividades en el periodo de "intercampaña" que pudieran constituir actos anticipados de campaña. De manera similar, otros ordenamientos electorales como el español contemplan la prohibición de difusión de propaganda electoral y la realización de actos de proselitistas durante el periodo comprendido entre la convocatoria de las elecciones y la iniciación legal de la campaña, de conformidad con el art. 53 de la LOREG.

<sup>752</sup> El sistema electoral español denomina a este periodo informativo (de los convocantes) campaña institucional, para más información véase, FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, Pablo: *La Junta Electoral Central...*, op. cit., págs. 184-251; SANTOLAYA MACHETTI, Pablo: *Procedimiento y Garantías Electorales*, op. cit., págs. 126-130; SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar: *La igualdad de oportunidades en las campañas electorales*, CEPC, Madrid, 2006, págs. 286-295; BALLARÍN IRIBARREN, Javier: "Comentario al artículo 50", en CAZORLA PRIETO, Luis M. (dir.): *Comentario a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Civitas, Madrid, 1986, págs. 431-450; entre otros.

<sup>753</sup> En semejantes términos, España contempla en el art. 53 de la LOREG, "(...) desde la convocatoria de las elecciones hasta el inicio legal de la campaña, queda prohibida la realización de la publicidad o propaganda electoral mediante carteles, soportes comerciales o inserciones en prensa, radio u otros medios digitales, no pudiendo justificarse dichas actuaciones por el ejercicio de las actividades ordinarias de los partidos coaliciones o federaciones reconocidas en el apartado anterior [art. 20 CE]".

<sup>754</sup> Art. 3.1, inciso a, de la LGIPE (DOF 23-05-2014).

coaliciones, agrupaciones políticas nacionales, o cualquier otra que promueva el voto o tenga mensajes alusivos al proceso electoral<sup>755</sup>.

Aunque parece claro que no está permitido realizar actos proselitistas fuera de la precampaña y campaña, la realización de actos propagandísticos durante la intercampaña ha provocado diversas inconformidades entre los actores políticos, como se muestra en las sentencias SUP-RAP-68/2012 y SUP-RAP-70/2012. En estos casos el PVEM y el PT impugnaron un acuerdo por el que se emitieron normas reglamentarias sobre los actos anticipados de campaña durante el proceso electoral federal 2011-2012<sup>756</sup>. Los partidos políticos impugnaron, entre otras cosas, el punto segundo del acuerdo que afirmaba que durante la intercampaña los mensajes en radio y televisión que se difundieran para dar a conocer informes de labores de funcionarios públicos<sup>757</sup> “no podrán hacer alusión a partidos políticos o incluir sus emblemas bajo ninguna modalidad”<sup>758</sup>, señalando que con ello se afectaba su libertad de expresión y el derecho a la información.

La Sala Superior al analizar la impugnación sostuvo que la prohibición contemplada resultaba excesiva, particularmente, la de los informes que rinden los legisladores de los grupos parlamentarios, cuyo signo de identidad es, precisamente, un partido político. Se afirmó que el precepto era desproporcionado porque se impedía a los ciudadanos conocer -auditivamente o como texto dentro del cuerpo del mensaje- de

---

<sup>755</sup> Véase SUP-RAP-64/2007 y otras; SUP-RAP-66/2007. Los actos anticipados de campaña, la Sala Superior ha sostenido que, son aquéllos realizados por los militantes, aspirantes, precandidatos o candidatos de los partidos políticos, antes, durante o después del procedimiento interno de selección respectivo previamente al registro constitucional de candidatos, siempre que tales actos tengan como objetivo fundamental la presentación de su plataforma electoral y la promoción del candidato para obtener el voto de la ciudadanía en la jornada electoral. Véase también arts. 3.1, inciso a; 339; 372.1; y 446.1, inciso b, de la LGIPE (DOF 23-05-2014).

<sup>756</sup> Acuerdo del CG del IFE por el que se establecen periodos de precampañas, así como diversos criterios y plazos de procedimientos relacionados con las mismas, CG92/2012, de 15 de febrero de 2012.

<sup>757</sup> Es preciso señalar que el término “funcionario” en México tiene una connotación muy particular porque se utiliza coloquialmente para referirse a los servidores públicos que trabajan para el Estado y utilizan recursos públicos, al respecto véase art. 108 de la CPEUM y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (última reforma publicada DOF 24-12-2013). Distinto alcance tiene el concepto “funcionario” en otros países como España, dónde se refiere a funcionarios públicos a todos aquellos empleados que tras haber superado una oposición (convocatoria pública, con criterios de mérito y capacidad), se incorporan a la Administración Pública de los tres niveles territoriales empleados con un régimen legal específico. Los empleados públicos que desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales se clasifican en: funcionarios de carrera, funcionarios internos, personal laboral (fijo, por tiempo indefinido o temporal), y personal eventual. Se regulan por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleo Público.

<sup>758</sup> Véase Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del IFE, por el que se aprueban el modelo de pauta para la transmisión en Radio y Televisión de los mensajes del IFE, así como de otras autoridades electorales, dentro de las precampañas y campañas electorales federales, el periodo de intercampaña, el periodo de reflexión y la jornada electoral del proceso electoral federal de 2011-2012, JGE123/2011, 16 de noviembre de 2011.

qué fracción parlamentaria era el servidor público que rinde el informe y el partido político que lo postuló. Asimismo, se destacó que la disposición cuestionada contravenía el art. 6 constitucional (derecho a la información que tienen los ciudadanos) porque se impedía conocer las actividades realizadas por los servidores públicos<sup>759</sup>.

En concreto, en México la CPEUM y las leyes electorales, garantizan la libertad de expresión política y la labor informativa que realizan los medios de comunicación durante la intercampaña. En el periodo de intercampaña las autoridades electorales se dan a la tarea de promocionar una campaña informativa sobre el proceso electoral en curso<sup>760</sup>. De igual forma se ha señalado que la intercampaña no es un momento para la competencia electoral y así lo establece la ley, de lo contrario las actividades que se realicen podrían constituir actos anticipados de campaña e incurrir en alguna infracción electoral.

### c) Campaña

La campaña electoral es el momento de deliberación política más álgido. Se concentra en un periodo informativo capaz de reforzar o cambiar los valores democráticos del ciudadano, permitiendo su acercamiento o alejamiento a la oferta política que considere que representa sus intereses.

Desde esta lógica argumentativa, la Sala Superior del TEPJF ha destacado que “la campaña electoral es la etapa del proceso electoral que constituye la actividad más intensa en la relación de comunicación entre las organizaciones partidistas y los ciudadanos, porque es a través de esta campaña de información política como se comunican los partidos políticos con el ciudadano, otorgándole los elementos

---

<sup>759</sup> También se dijo que para que no sean considerados propaganda y contravengan la normativa del Cofipe, el IFE deberá tener en cuenta los criterios sostenidos por la Sala Superior sobre informes de labores de los servidores públicos, así como aquellos criterios emitidos sobre los *spots* de dichos informes que se difundan en los medios de comunicación. Por lo que es necesario atender a las siguientes recomendaciones: a) que la difusión se limite a una vez al año; b) que se transmita en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público; c) que no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe; d) en ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales; y, e) ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral. Para mayor abundamiento al respecto, véase CORDOVA VIANELLO, Lorenzo: “La reforma trastocada: El caso de los «informes de labores» del PVEM”, en CORDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.): *Democracia sin garantías. Las autoridades vs. la reforma electoral*, UNAM, México, 2009, págs. 59-77.

<sup>760</sup> Véase por ejemplo, el Acuerdo del CG del IFE, por el que se emiten los criterios para la asignación y distribución de tiempos en radio y televisión aplicable a los procesos electorales locales con jornada coincidente con la federal, en acatamiento a lo mandado por el TEPJF mediante sentencia que recayó al recurso de apelación SUP-RAP-531/2011, CG370/2011, 14 de noviembre de 2011.

necesarios para que emitan un voto informado, es decir, con conocimiento de los programas de gobierno que pretende ejecutar el instituto político”.

Consecuentemente, nos parece que, la campaña electoral es la fase del proceso electoral con mayor apertura al diálogo, mayor deliberación pública y mayor tolerancia a las ideas ajenas. En la campaña diversos mensajes políticos comparecen competitivamente ante la opinión pública. Asimismo, es el momento en el cual los ciudadanos asumen una función de interacción continúa con esos mensajes (cuestionándolos, adoptándolos o rechazándolos), para que a partir de este proceso comunicativo emitan su veredicto en las urnas.

La campaña electoral se desarrolla en un tiempo establecido, a través de una serie de actividades de promoción lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, coaliciones o agrupaciones con la finalidad de captar el sufragio. Los partidos políticos y candidatos independientes pueden hacer campaña electoral a través de las actividades que les permite la ley. Usualmente realizan reuniones públicas, asambleas, marchas, entre otras, todas actividades en la que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas<sup>761</sup>.

Existen diferentes tipos de campañas: las electorales y las institucionales. Las primeras son las que realizan los partidos políticos a través de la propaganda política con la finalidad de obtener el voto de los electores. Mientras que las campañas institucionales son las llevadas a cabo por el órgano electoral con el objetivo de informar sobre el ejercicio de los derechos electorales o realizar un llamamiento a los electores para que participen en el proceso electoral<sup>762</sup>.

Toda campaña tanto electoral como institucional tiene como objetivo realizar actos de convencimiento, persuasión y seducción del electorado para que acudan a votar, sólo

---

<sup>761</sup> Arts. 7 y 9 de la CPEUM, 242.1, 244 y 245 de la LGIPE (DOF 23-05-2014).

<sup>762</sup> En España ambas campañas son acreedoras de espacios gratuitos de los medios de comunicación social de titularidad pública en el ámbito territorial de acuerdo al proceso electoral de que se trate. En la campaña institucional dicha propaganda estará orientada a informar a los electores. En la campaña política queda prohibida la contratación de tiempos en radio y televisión públicas y en las televisiones privadas. Únicamente está permitida la adquisición de espacios en el ámbito audiovisual en las radios privadas con un gasto que no supere el veinte por ciento del total autorizado para dicho proceso electoral, debiendo los medios de comunicación aplicar las mismas tarifas de la publicidad comercial, sin discriminación entre las diversas formaciones e indicado que se trata de publicidad electoral. Para mayor abundamiento, véase SANTOLAYA MACHETTI, Pablo: *Procedimiento y Garantías Electorales*, op. cit., págs. 126-130; GUICHOT, Emilio (coord.): *Derecho de la comunicación*, op. cit., págs. 193-194; GÁLVEZ MUÑOZ, Luis A: “El régimen de la propaganda institucional ordinaria”, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 24, 2010, págs. 63-81; y del mismo autor, “Propaganda institucional y régimen electoral. Una aproximación desde el estudio de casos”, *Revista de Derecho Político*, núm. 79, 2010, pág. 203-220; MARTÍN DE LA VEGA, Augusto: “Censo electoral y campañas de publicidad institucional en la proposición de la Reforma de la LOREG de 22 de octubre de 2010”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm.36, 2009, págs. 127-163.

que la campaña electoral tratará de incidir en la voluntad del elector para que lo elija en las urnas. De este modo, algunos autores han señalado que “las campañas cumplen cuatro funciones: de persuasión, de prueba de los candidatos, de legitimación y la cognitiva, que permite al electorado adquirir información sobre candidatos y programas”<sup>763</sup>.

Como se observa, la propaganda materializa las diversas finalidades que tiene la campaña, porque permite a los ciudadanos conocer el contenido de los mensajes políticos que se repite con cierta regularidad en los distintos medios de comunicación. Desde esta óptica las campañas posibilitan que el elector seleccione programas electorales y candidatos con el objeto de tomar una decisión. Sin embargo, algunos autores como Crespo y González destacan un déficit en la función informativa de la campaña dado que está “claramente mediatizada por los partidos y los medios de comunicación, por ser éstos últimos la principal fuente de información, propuestas y mensajes políticos, cuyo objeto último es la de persuadir a los electores”<sup>764</sup>.

El principal elemento de apoyo de la campaña electoral radica en los instrumentos y estrategias de difusión mediante los que se emiten los mensajes políticos a los electores, mismos que se plasman en lo que se conoce como comunicación política<sup>765</sup>. En este proceso interactivo los actores involucrados pretenden impresionar mediante diestras combinaciones de conceptos, emisiones de mensajes, toma de decisiones y acciones, creando así una atmósfera política *ad hoc* a sus objetivos políticos<sup>766</sup>. Esta construcción mediática en la que fluye la propaganda puede ser irrumpida con algunas incidencias no deseadas, como las que generan algunas poderosas élites ajenas al

---

<sup>763</sup> REY MORATÓ, Javier del: *Comunicación política...*, op. cit., pág. 74.

<sup>764</sup> CRESPO, Ismael y GONZÁLEZ Antonia: “¿Tiene las campañas efectos sobre el elector?”, en CRESPO MARTÍNEZ, Ismael y REY MORATÓ, Javier del (editores): *Las campañas electorales y sus efectos sobre el voto en la Comunidad de Madrid. Las elecciones autonómicas de 2011*, Fragua, Madrid, 2012, pág. 163.

<sup>765</sup> Para mayor abundamiento, véase SANDERS, Karen y CANEL María José (coord.), *Estudios de comunicación política*, Tecnos, Madrid, 2013; MAZZOLENI, Gianpietro: *La comunicación política*, op. cit.; REY MORATÓ, Javier del: *Comunicación política...*, op. cit.; CANEL, María J.: *Comunicación política...*, op. cit.; BERROCAL, Salomé (coord.): *Comunicación Política en televisión y nuevos medios*, Ariel, Barcelona, 2003, entre otros.

<sup>766</sup> A lo largo de la historia las campañas electorales han mostrado una evolución paulatina de acuerdo al momento histórico vivido. Mazzoleni señala que las campañas puede ser divididas en tres tipos. Las primeras son aquellas “campañas electorales premodernas que se basaba fundamentalmente en formas directa de interacción de candidatos y electores en espacios como la plaza pública”. Posteriormente surgen “las campañas modernas, donde la televisión sustituye a la calle y se convierte en el escenario privilegiado de la competencia electoral”; y finalmente, “las campañas postmodernas, que se distinguen por la profesionalización de las actividades de gestión y planificación de la estrategia desarrolladas a partir de sondeos, estudios de los distintos sectores del electorado y los electores indecisos se convierten en el objetivo del mensaje calibrados a partir de las características sociodemográficas y de orientación política revelados a partir de estudios de mercado”. MAZZOLENI, Gianpietro: *La comunicación política*, op. cit., págs. 146-147. Para mayor abundamiento sobre el voto indeciso, véase CONVERSE, Philip E.: *Political representation in France*, Belknap Press of Harvard University Press, United States American, 1986.

proceso electoral dando lugar al déficit informativo al que se refieren los autores Crespo y Martínez<sup>767</sup>.

Aunque la campaña no se limita al acceso de medios de comunicación, la problemática se ha manifestado con mayor rotundidad en la adquisición desequilibrada de tiempos en los *mass media*. Al respecto, Sánchez Muñoz enfatiza con especial empeño que durante la campaña deben garantizarse la igualdad de oportunidades en dos sentidos, por una parte debe procurarse una “libertad general de actuación de los competidores que se concreta sobre todo en la libertad de campaña o libertad para hacer llegar sus mensajes al electorado (...), y [en la] limitación a la libertad de actuación de los competidores (e incluso a la libertad de terceros), limitaciones que van destinadas básicamente a evitar el ejercicio de influencias abusivas sobre el electorado”<sup>768</sup>. Desde esta perspectiva lo que se intenta primar es la libertad en su sentido más amplio, y al mismo tiempo, tener presente que los competidores y electores se encuentran, en cierta medida, condicionados a la influencia de ciertos poderes (político, económico y mediático)<sup>769</sup>.

En México antes del 2007 el modelo de regulación de la propaganda electoral permitía a los partidos contratar libremente espacios en los medios de comunicación. Estos de común acuerdo con la autoridad electoral establecían los precios máximos para los tiempos de transmisión, pero se reservaban los descuentos aplicables a cada partido político. Conscientemente, sus preferencias políticas se traducían en un precio diferencial para los distintos competidores<sup>770</sup>.

El proceso de organización de propaganda electoral fue complejo. Encontramos algunas primeras trazas en determinadas sentencias como en la SUP-RAP-009/2004. En esta resolución se da cuenta de la distribución de tiempos oficiales en periodo ordinario y durante el periodo de campaña. Para el periodo ordinario, el IFE disponía de manera permanente de quince minutos mensuales en radiodifusión. Este tiempo se materializaba en dos programas semanales con cobertura nacional. También se contemplaba que todos los partidos nacionales tenían derecho a participar dos veces al mes por radio y televisión.

---

<sup>767</sup> CRESPO, Ismael y GONZÁLEZ Antonia: “¿Tiene las campañas efectos sobre el elector?”, *op. cit.*, pág. 163.

<sup>768</sup> SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar: *La igualdad de oportunidades...*, *op. cit.*, pág. 174.

<sup>769</sup> En este sentido, Ferrajoli nos recuerda que “en Italia, en estos años, el miedo ha sido en gran parte construido y dramatizado por la política y los medios de comunicación”. FERRAJOLI, Luigi: *Poderes salvajes...*, *op. cit.*, pág. 67.

<sup>770</sup> Así lo han señalado vv. AA.: “Evaluación y perspectivas del modelo de comunicación político-electoral en México”, Informe de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información A. C. (AMEDI), Proyecto PNUD, Fondo de Apoyo a la Observación electoral 2012, Apoyo a estudios nacionales especializados en materia electoral, 2012, págs. 9-11.

Durante el periodo de campañas la distribución se organizaba de dos maneras: la primera, señalaba que de forma igualitaria se repartieran los tiempos oficiales a cargo del IFE a todos los partidos políticos; y la segunda forma de distribución dependía de la capacidad adquisitiva de cada instituto político.

El tiempo igualitario consistía en otorgar en programas de quince minutos de duración en cada medio electrónico (radio y televisión), o bien, a solicitud de los partidos políticos publicitar tantos segmentos (cinco, siete y medio, y diez minutos) como fuera posible hasta cubrir el tiempo total asignado. También se daba la alternativa de difundir promocionales con duración de veinte segundos cada uno, adquiridos por y a cargo al presupuesto del IFE. La asignación se preveía mediante sorteo.

En relación a la posibilidad de adquirir espacios en radio y televisión, baste decir que dependía de la capacidad económica del partido político. El Cofipe en el antiguo art. 48 permitía a los partidos nacionales contratar con las empresas de radiodifusión la compra de tiempos en radio y televisión para difundir propaganda durante la campaña<sup>771</sup>. Esta libertad de adquisición fue la que desencadenó el desequilibrio del modelo de regulación de la comunicación otorgando ventaja a los partidos con mayores recursos económicos.

Actualmente el modelo de regulación de la comunicación política funciona bajo una lógica distinta<sup>772</sup>. La distribución de tiempos que corresponde a radio y televisión varía en función de si la campaña es federal o local. Se ha establecido que durante las campañas, al menos el ochenta y cinco por ciento de los cuarenta y ocho minutos diarios que corresponde administrar a la autoridad electoral nacional, están destinados para el conjunto de los partidos políticos con registro vigente en la convocatoria del proceso electoral que corresponda<sup>773</sup>. Esto equivale a cuarenta y un minutos diarios del tiempo total disponible en cada estación de radio y canal de televisión. Los siete minutos restantes se distribuyen entre las autoridades electorales. Los cuarenta y un minutos se dividen, treinta por ciento en forma igualitaria entre todos los partidos y

---

<sup>771</sup> Art. 48 del Cofipe (DOF 24-04-2006).

<sup>772</sup> Para mayor abundamiento, véase ASTUDILLO REYES, César: “La libertad de expresión en el contexto del modelo de comunicación político-electoral”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 3, 2013, págs. 3-41; VILLAFRANCO ROBLES, Citlali, y MEDINA TORRES, Luis E.: “El modelo de comunicación política...”, *op. cit.*, págs. 393-407; MONTIEL HERNÁNDEZ, Juan A.: “Dilemas del IFE para el modelo de comunicación político-electoral en México”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 257, 2012, págs. 153-172; VALDÉS ZURITA, Leonardo: “El funcionamiento del nuevo modelo de comunicación política del IFE. El porqué de la reforma y sus logros”, ponencia dictada en la Séptima reunión Internacional de Autoridades Electorales “Promoviendo el acceso a los procesos electorales”, Organización de los Estados Americanos, [Disponible en [http://www.oas.org/sap/docs/DECO/7\\_EMBs/presentaciones/Ponencia%20Washington%20Vald%C3%A9s%20Zurita%20ESPA%C3%91OL.pdf](http://www.oas.org/sap/docs/DECO/7_EMBs/presentaciones/Ponencia%20Washington%20Vald%C3%A9s%20Zurita%20ESPA%C3%91OL.pdf)] (Consultado 5-03-2014).

<sup>773</sup> Art. 41, base III, apartado A, inciso c, de la CPEUM (DOF 10-02-2014).

setenta por ciento de acuerdo a la fuerza electoral<sup>774</sup>. En el caso de los partidos políticos que participen por primera vez, tendrán acceso a este derecho únicamente al porcentaje igualitario<sup>775</sup>.

Con la reforma electoral mexicana de 2007-2008 también los periodos de campaña se redujeron considerablemente. La campaña presidencial, de senadores y diputados pasó de ciento ochenta y seis días a sólo noventa días. Señalándose que en el año que corresponda renovar únicamente a la Cámara de Diputados, la campaña tendrían una duración de setenta días, lo que involucra un ahorro de recursos (humanos y económicos) de poco más del cincuenta por ciento<sup>776</sup>.

Por lo que hace a las campañas locales, igual que las campañas federales, los partidos políticos en su conjunto disponen de cuarenta y un minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión. Los siete minutos restantes corresponden a las autoridades electorales<sup>777</sup>. Cada partido decidirá libremente la asignación del mensaje por tipo de campaña, sin embargo si concurre con alguna federal, cada partido deberá destinar al menos un treinta por ciento de los mensajes a la campaña de uno de los poderes, considerando la de senadores y diputados como una misma<sup>778</sup>. En caso de que no sea suficiente, la autoridad electoral podrá suplir la deficiencia con el tiempo disponible que le corresponde al Estado. El tiempo restante será utilizado para los propios fines de la autoridad electoral<sup>779</sup>.

En conclusión, las campañas electorales son por excelencia el espacio diseñado para la propaganda política. Es durante la campaña electoral cuando los actores políticos utilizan los recursos públicos y privados, si la legislación así lo permite, para desarrollar sus estrategias de *marketing* político en los medios de comunicación. También es el

---

<sup>774</sup> Art. 167 de la LGIPE (DOF 23-05-2014). Por ejemplo en el proceso electoral federal de 2011-2012, se distribuyeron a los partidos federales 15,061,774 promocionales; 1,994,049 a los partidos locales; 2,353,406 a las autoridades federales, y 571,506 a las autoridades locales, en total 19,980,735 promocionales. Datos obtenidos en ALCOCER V., Jorge: "Evaluación integral del modelo de acceso a radio y televisión...", *op. cit.*, pág. xi.

<sup>775</sup> En el caso de las coaliciones totales se distribuye el treinta por ciento en forma igualitaria como si se tratara de un solo partido, y del setenta por ciento restante se asignará proporcionalmente a la votación obtenida en el último proceso electoral cada uno de los partidos coaligados. Para el caso de las coaliciones (parciales o flexibles) los partidos ejercerán su prerrogativa de radio y televisión por separado. En todos los casos, en el convenio de coalición deberán fijar los criterios de distribución de los tiempos (radio y tv) tanto para los candidatos como para los partidos. Art. 167.2 de la LGIPE (DOF 23-05-2014).

<sup>776</sup> Art. 251 de la LGIPE (DOF 23-05-2014).

<sup>777</sup> Art. 169 de la LGIPE (DOF 23-05-2014).

<sup>778</sup> Art. 171 de la LGIPE (DOF 23-05-2014).

<sup>779</sup> Art. 177 de la LGIPE (DOF 23-05-2014).



momento procesal electoral adecuado para interponer una serie de recursos “rápidos” en contra de las irregularidades cometidas durante este periodo<sup>780</sup>.

#### **d) Periodo de reflexión**

Una vez concluida la campaña electoral –tres días antes de la jornada electoral- inicia formalmente el periodo de reflexión. La veda electoral o periodo de reflexión es el tiempo de silencio electoral porque está estrictamente prohibido realizar cualquier acto de propaganda en favor de partido político alguno. Este tiempo tiene por objetivo brindar un espacio de tranquilidad para que el ciudadano reflexione sobre las distintas ofertas políticas y pueda emitir su voto sin presión alguna.

En México la jornada de reflexión inicia desde la conclusión de la campaña electoral y dura hasta tres días antes de la jornada electoral<sup>781</sup>. En este tiempo no se permite hacer actos de proselitismo electoral. Asimismo, se contempla la prohibición expresa de difundir resultados de encuestas o sondeos de opinión que den a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos<sup>782</sup>.

Durante la veda electoral se protegen varios bienes jurídicos. Se salvaguarda especialmente la libertad del elector, esto es, que se le deje en paz, lejos del bullicio de la propaganda para que pueda tomar una decisión.

La Sala Superior conoció en la SUP-RAP-304/2009, SUP-RAP-305/2009 y otros, de la conducta de un senador y dirigente de un partido político, quien sostuvo una entrevista telefónica en vivo, en un programa radiofónico de la Ciudad de México el día previo a la jornada electoral. En este asunto, la Sala Superior consideró que la

---

<sup>780</sup> Véase procedimiento especial sancionador, arts. 470 al 477 de la LGIPE (DOF 23-05-2014). Existen dos tipos de procedimientos sancionadores el ordinario y el especial. El primero conoce de las faltas y aplicación de sanciones administrativas y podrá iniciarse a instancia de parte, o de oficio cuando cualquier órgano del IFE tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras. Mientras que el procedimiento especial sancionador es el aplicable cuando se viole lo establecido en el 41, la base III y art. 34, séptimo párrafo de la CPEUM; cuando se contravengan las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos en la LGIPE; y c) constituyen actos anticipados de precampaña o campaña. Véase Jurisprudencia 62/2002, rubro: “Procedimiento administrativo sancionador electoral. Debe realizarse conforme a los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad”, *Justicia Electoral* (Revista del TEPJF), Suplemento 6, 2003, págs. 51-52.

<sup>781</sup> Art. 251.4 de la LGIPE (DOF 23-05-2014).

<sup>782</sup> Sobre encuestas, véase MONZÓN ARRIVAS, Cándido: *Encuestas y elecciones*, Tecnos, 2005; GÁLVEZ MUÑOZ, Luis: *El régimen jurídico de la publicación de las encuestas electorales*, Congreso de los Diputados, Miografías, 2001; y CAPO GIOL, Jordi: *Las encuestas en la sociedad mediática*, CEPC, Madrid, 1998; entre otros.

conducta desplegada por el senador irrumpió el periodo de reflexión con actos proselitistas (la entrevista), por lo que se resolvió imponer la respectiva sanción<sup>783</sup>.

Otro asunto similar fue el que conoció la Sala Regional con sede en Xalapa en la sentencia SX-JRC-80/2010. Un día antes de la jornada electoral miembros de una coalición tomaron las instalaciones de la Secretaría de Educación de Veracruz, para manifestarse en contra del funcionamiento irregular de dicha dependencia. La manifestación fue difundida en distintos medios de comunicación locales lo que provocó se alegará irrupción del periodo de reflexión por actos electorales. Al respecto, la Sala Regional afirmó que aunque en efecto la toma de las instalaciones de la Secretaría de Educación fue un acto de proselitismo, no es suficiente para declarar la nulidad de la elección dado que no quedó demostrada la trascendencia del acto y su relación con los resultados de la votación<sup>784</sup>.

Las sentencias anteriores (SUP-RAP-304/2009, SUP-RAP-305/2009 y otros, SX-JRC-80/2010) coinciden en la identificación de actos electorales durante la veda electoral. No obstante en ninguno de ellos son tan relevantes como para decretar alguna sanción más allá de una amonestación o infracción económica. Por lo que hasta este momento, la doctrina jurisprudencial electoral se había mostrado reticente a la anulación de una elección motivada con supuesta inequidad en el acceso a medios durante la veda electoral.

De ahí que autores como Torres Muro al analizar procesos homólogos como el español afirmen que “la jornada de reflexión no es tan importante como para ser protegido a través de sanciones penales, impropias para el control de conductas que no tiene tanta trascendencia”<sup>785</sup>. Desde este punto vista, nos parece que los actos que se han identificado como perturbadores durante el periodo de reflexión merecen ser controlados y sancionados, pero siempre con el derecho electoral, salvo que se atente contra otros bienes como la seguridad o la paz.

En definitiva, tanto los actores políticos como los ciudadanos en general, tienen la obligación de cuidar que sus manifestaciones no interrumpen el periodo de reflexión,

---

<sup>783</sup> Voto concurrente que emiten los magistrados María del Carmen Alanís Figueroa y Manuel González Oropeza. La razón del disenso es que en opinión de los magistrados, también resulta responsable directo el PVEM. En efecto, el senador como persona física desplegó la conducta ilícita, dado que es un funcionario partidista por conducto de quien actúa el partido político, razón por la cual está sujeto a observar las obligaciones previstas Constitucional y legalmente para los partidos políticos, así como abstenerse de emitir cualquier expresión que atente contra el marco legal de actuaciones de éstos, toda vez que el PVEM es una persona moral, que conforme a sus estatutos, obra y se obliga por medio de sus dirigentes, en los diferentes ámbitos de su competencia.

<sup>784</sup> Un caso similar, que dictó el TC de España véase en STC 96/2010, de 15 de noviembre.

<sup>785</sup> TORRES MURO, Ignacio: “La libertad de expresión, y equidad en las campañas electorales...”, *op. cit.*, pág. 26.

en el ánimo de no entorpecer la consecución del proceso electoral. El ejercicio de la libertad de expresión política, no autoriza de suyo el rebasar el mandato legal que señala un estricto deber de silencio. Tampoco se pueden amparar las expresiones o conducta proselitistas manifestadas durante la veda electoral, pues dicha libertad no es absoluta, sobre todo, cuando existe una prohibición expresa para actuar en sentido contrario.

#### **e) Jornada electoral**

La jornada electoral es el día destinado para la votación. En este tiempo permanecen abiertas las urnas para recibir el voto ciudadano y debe ser un periodo suficiente para que los electores acudan a sufragar<sup>786</sup>. El proceso electoral mexicano contempla que durante la jornada electoral se realicen diversas diligencias técnicas para llevar a cabo la votación. De entre ellas destacan: la instalación y apertura de la casilla, la revisión del paquete electoral (contabilizar el número de boletas recibidas, actas, etc.), el cierre de la votación, levantamiento de actas de apertura y cierre de la votación, relación de incidentes suscitados, entre otros<sup>787</sup>.

Una vez iniciada la votación no se podrá suspender sino por causa de fuerza mayor. El cierre de la jornada electoral se declara una vez que han terminado de votar todos los electores que acudieron a la casilla. Posteriormente, realizarán el escrutinio y cómputo de los votos frente a los representantes de partidos y se dejará constancia en las actas respectivas. Finalmente, los funcionarios de la casilla deberán levantar un documento de clausura de la casilla y remitirán el paquete electoral al órgano electoral<sup>788</sup>.

La jornada electoral es el día más importante del proceso electoral porque es el momento en que el ciudadano viene a expresar institucionalmente la decisión que tomó, después de haber recibido información política de los distintos candidatos. Este

---

<sup>786</sup> De acuerdo con el Diccionario Electoral del Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C., Jornada electoral, “se refiere al número de horas que permanecen abiertas las urnas para recibir el voto de los electores; este tiempo debe ser suficiente para dar oportunidad a todos los votantes de que emitan su sufragio”. [Disponible en <http://diccionario.inep.org/J/JORNADA-ELECTORAL.html>].

<sup>787</sup> Art. 273-303 de la LGIPE (DOF 23-05-2014).

<sup>788</sup> Un caso llamativo que fue producto del proceso post-electoral de la elección presidencial del 2006 fue el que llegó a la CIDH a través de la Petición 492-08, *Rodríguez Castañeda contra Estados Unidos Mexicanos*. Grosso modo el peticionario aducía se le había vulnerado el derecho de acceso a la información al negársele acceso a las boletas electorales de la elección realizada el 2 de julio de 2006 dado que existe una disposición legal que ordena la destrucción de esa documentación. La CIDH inadmite la petición dado que observa garantizado el derecho a través del acceso a las actas de escrutinio y cómputo de dicho proceso. Informe núm. 165/11, párrafos 40-44. [Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/inadmisibilidades.asp>] (Consultado 29-04-2014).

día está prohibido hacer propaganda en favor de grupo político alguno so pena de incurrir en alguna infracción administrativa o delito electoral<sup>789</sup>.

Una de las primeras sentencias sobre propaganda durante la jornada electoral la encontramos en la SUP-JRC-287/2000. En la resolución se cuestionaron una serie de violaciones: propaganda encubierta y diversas irregularidades ocurridas en casillas durante un proceso electoral local. Tras el análisis de la propaganda colocada durante el periodo de reflexión la Sala Superior declaró la nulidad de la votación de una casilla, modificando con ello los resultados de un distrito electoral.

Lo destacable de esta sentencia es el pronunciamiento que se hizo sobre la identificación de la propaganda ilícita durante la veda electoral. Al respecto, la Sala Superior afirmó que no basta con demostrar que en las inmediaciones de la casilla existió propaganda electoral el día de la jornada electoral, es necesario además que con carácter previo, se acredite que fue colocada durante el plazo vedado por la ley (periodo de reflexión o jornada electoral). Sólo si concurren estas circunstancias se podrá considerar que la configuración de un acto de proselitismo ilícito. Lo que se traduce en una forma de presión sobre los votantes, que puede llegar a configurar la causal de nulidad de votación recibida en la casilla en donde se lleve a cabo<sup>790</sup>.

---

<sup>789</sup> Arts. 7 y 9 de la (DOF 27-06-2014), “se impondrá de cincuenta a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien (...) haga proselitismo (...) el día de la jornada electoral”. “Se impondrá de cien a doscientos días multa y prisión de dos a seis años, al funcionario partidista o al candidato que (...) realice o distribuya propaganda electoral durante la jornada electoral”. En España la LOREG prevé en el art. 144 que “serán castigados con la pena de prisión de tres meses a un año o la de multa de seis a veinticuatro meses quienes llevan a cabo alguno de los actos siguientes: a) realizar actos de propaganda una vez finalizado el plazo de campaña electoral; b) Infringir las normas legales en materia de carteles electorales y espacios reservados de los mismos, así como las normas relativas a las reuniones y otros actos públicos de propaganda electoral”. Estas penas se elevan de seis meses a dos años de prisión y la multa de seis meses a un año, si quienes difunden la propaganda o realizan actos de proselitismo son miembros en activo de las Fuerzas Armadas y Seguridad del Estado, de la Policías de las Comunidades Autónomas y Locales, los jueces, magistrados, fiscales y miembros de las juntas electorales. En países como Reino Unido el día de la elección la BBC y otros organismos de radiodifusión están obligadas por la ley a dejar de reportar asuntos políticos sobre las campañas desde las 6:00 am hasta el cierre de las urnas. La cobertura queda limitada a dar cuenta de los hechos no controvertidos durante la jornada electoral, para que no se pueda interpretar que la producción periodística influye en la votación, mientras están abiertas las urnas. Véase Editorial guidelines BBC, especialmente los apartados 10.4.19 y 10.4.20 de *Broadcasting During Elections*. [Disponible en <http://www.bbc.co.uk/editorialguidelines/page/guidelines-politics-practices-elections/>].

<sup>790</sup> Véase Tesis XXXVIII/2001, rubro: “Propaganda electoral. Para que constituya un acto de presión en el electorado, debe demostrarse que fue colocada durante el período prohibido por la ley (Legislación del Estado de Colima)”, *Justicia Electoral* (Revista del TEPJF), Suplemento 5, Año 2002, pág. 125. Para todo véase art. 210 de la LGIPE (DOF 23-05-2014), “la distribución o colocación de la propaganda electoral deberá respetar los tiempos legales que se establezcan para cada caso, su retiro o fin de su distribución deberá efectuarse tres días antes de la jornada electoral (...) la omisión en el retiro o fin de distribución de la propaganda, será sancionable (...)”.

Otro emblemático caso se suscitó doce años después. En aquella ocasión, el día de la jornada electoral para la renovación del poder ejecutivo y legislativo de México, un militante del PAN y vocero de campaña de la candidata a la presidencia de la República Josefina Vázquez Mota (PAN), acudió a votar a su casilla electoral solicitando expresamente se votará por su candidata. Asimismo, el militante y vocero en un periódico de circulación nacional escribió las razones por las que su voto sería para Vázquez Mota. Dichas actividades fueron controvertidas en la SUP-RAP-449/2012 por señalarse que con ello se quebrantó el silencio electoral que debe prevalecer durante la jornada.

En la resolución la Sala Superior concluyó que de acuerdo con el actual modelo de regulación de la comunicación política, el artículo periodístico inobservó los límites establecidos en el ejercicio de las libertades de expresión e imprenta durante el pasado proceso electoral federal. De la lectura de la nota periodística se aprecia la visión de su autor sobre la entonces candidata presidencial, en donde subraya las razones por las que acudiría a votar a favor de Josefina Vázquez Mota y los beneficios que podría generarle al país, con la emisión del voto en ese sentido.

Bajo estas condiciones, la mayoría de los magistrados de la Sala Superior consideraron que con la manifestación pública que realizó el militante del PAN el día de la jornada electoral, se configuraba la conducta que violenta el proceso electoral, al hacer propaganda electoral a favor de una candidata a la presidencia de la República<sup>791</sup>. Añadiéndose que resulta inadmisibles aseverar que la difusión del artículo en el

---

<sup>791</sup> Voto particular que emiten los magistrados Constancio Daza Carrasco y Salvador Olimpo Nava Gomar. Los magistrados afirmaron que el coordinador de la campaña de Vázquez Mota escribió un artículo en el ejercicio de su actividad regular como columnista político del periódico de circulación nacional, en el cual expresó un punto de vista relacionado con su percepción personal sobre la entonces candidata panista a la presidencia de la República. Esa actividad la desarrolla de manera ordinaria en el diario nacional, y sus artículos son publicados en la parte destinada por ese medio de comunicación impreso para las opiniones de carácter político. Asimismo, llama la atención el voto particular del magistrado Manuel González Oropeza en el que afirmó que de las manifestaciones hechas por el militante panista, se advierte que el artículo periodístico es un punto de vista personal del autor, realizado en ejercicio de su derecho a la libertad de expresión y de información. Sin embargo, del análisis en el artículo periodístico intitulado "Mi voto por Josefina", publicado el primero de julio de dos mil doce en el portal de Internet [identificado con el link: <http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/9151907>], si se identifica una clara intención propagandista, por lo que el magistrado consideró que dicha actividad tiene la intención "persuasiva" de incitar a la ciudadanía a inclinarse a votar por el PAN. En principio debemos referirnos a la calidad personal del coordinador de la campaña presidencial panista la cual puede ser analizada a través de una dicotomía. Por una parte, como militante en el PAN, y no sólo eso, vocero de una candidata a la Presidencia de la República. Y la segunda, como columnista del periódico. Otro elemento que funda este voto en contra es el tipo de información que se manifiesta en el artículo periodístico, es decir, una información política, de su autoría y que exalta las capacidades políticas de una candidata y su partido. Finalmente, una vez sentado lo anterior y derivado de las violaciones al sistema normativo electoral se configura la *culpa in vigilando* por el PAN respecto de la inobservancia en el deber ciudadano de uno de sus militantes o simpatizantes.

periódico nacional, se encontraba amparado en el ejercicio legítimo de las libertades de expresión e imprenta.

En términos generales y como ha quedado de manifiesto a lo largo de estas líneas, el proceso electoral mexicano tiene una serie de matices que se concretan dependiendo del tipo de elección que se desarrolle. Consecuentemente, en este aparatado queda plenamente justificada la pertinencia de dar a conocer el proceso electoral mexicano y las facultades de los principales actores e instituciones políticas. Sirva a modo de apretada síntesis la descripción de los rasgos jurídicos generales sobre el andamiaje electoral mexicano, cuyos elementos nos permitirán enfatizar en aspectos que serán objeto de estudio más adelante.

#### **4. El cambio de modelo en la regulación de la propaganda**

Mediante la reforma constitucional publicada en el DOF de veintidós de agosto 1996, las condiciones de la competencia electoral experimentaron un cambio radical a favor de la equidad y la transparencia en diversos aspectos. La intención del legislador quedó patente principalmente a través de la disposición constitucional que determina la obligada preeminencia del financiamiento público de los partidos sobre el privado. A pesar de que un año después de la entrada en vigencia de esta reforma, se observará una creciente e irreversible tendencia en el aumento de los recursos públicos que reciben los partidos políticos con motivo de las elecciones.

Los ejemplos más extremos en el elevado gasto de recursos públicos en campañas electorales salieron a la luz durante las elecciones federales del año 2000 y de 2003<sup>792</sup>. A partir de estas elecciones las principales preocupaciones electorales giraron en torno al financiamiento electoral y a las reglas establecidas para el acceso a los medios de comunicación. Ambas problemáticas se materializaban durante la campaña en el gasto electoral, debido a que los partidos políticos invertían, en promedio, más del sesenta por ciento de sus ingresos electorales en actos propagandísticos, de estos un

---

<sup>792</sup> Sobre financiamiento en México, véase TORRES MURO, Ignacio: "La supuesta financiación ilegal...", *op. cit.*, págs. 1169-1198; CASTILLO, Pilar del y ZOVATTO, Daniel (eds.): *La financiación de la política en Iberoamérica*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos IJI-UNAM, San José, 1998; CARRILLO, Manuel: LUJAMBIO, Alonso, NAVARRETE, Carlos y ZAVATTO, Daniel (coords.): *Dinero y contienda político-electoral, reto de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003; CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y MURAYAMA, Ciro: *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006; GUTIÉRREZ, Pablo y ZOVATTO, Daniel (coord.): *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Organización de los Estados Americanos, IJI-UNAM, México, 2011; CHACÓN ROJAS, Oswaldo: *Dinero del crimen organizado y fiscalización electoral*, México, Fontamara, 2011, y del mismo autor, "Diagnóstico del modelo de fiscalización electoral mexicano", *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, Especial sobre Observación Electoral 2012, núm. 4, 2013, págs. 275-301; entre otros.

porcentaje importante se destinaba, a la compra de espacio en esos medios de comunicación<sup>793</sup>.

Junto a estos dilemas aparecieron otros relacionados con la fiscalización de los partidos políticos, la compraventa irrestricta de espacios en los medios de comunicación a precios incontrolados e inequitativos, así como la irrupción de nuevas formas de comunicación electrónicas que no se tenían contempladas en la ley.

Otra complicación de antaño fue la proliferación cada vez mayor de propaganda desde el gobierno. La multiplicación masiva de mensajes en los medios que provenían de las instituciones del gobierno (habitualmente pagados con dinero público), generó una descompensación visible (mediática y financiera), entre los contendientes que no formaban parte del partido gobernante<sup>794</sup>.

En este marco jurídico se desarrolló la elección presidencial del 2006 que puso de manifiesto las aludidas deficiencias y dejó ver lo obsoleto del marco jurídico electoral vigente desde 1996. Es así como nace la reforma constitucional de 2007-2008, que entre otras cosas, modificó de raíz el andamiaje jurídico electoral hasta entonces conocido<sup>795</sup>.

La reforma impactó severamente en el proceso electoral<sup>796</sup>. Las modificaciones tuvieron por objeto disminuir en forma significativa el gasto en campañas electorales, fortalecer las atribuciones de las autoridades electorales, e “impedir que actores

---

<sup>793</sup> Al respecto, véase CHACÓN ROJAS, Oswaldo: “Diagnóstico del modelo de fiscalización...”, *op. cit.*, págs. 291-298.

<sup>794</sup> En este sentido, el legislador mexicano señaló que “las garantías individuales que nuestra Constitución reconoce y consagra son para las personas, no para las autoridades; estas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios. La libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están privilegiados por la Constitución; son las personas, los ciudadanos, a los que la Constitución protege frente a eventuales abusos del poder público”. Véase Exposición de Motivos de la Iniciativa del proyecto de Decreto para reformar diversas disposiciones de la CPEUM en materia electoral, 31-08-07, en Cuaderno de Apoyo, *Reforma Constitucional en Materia Electoral* (Proceso Legislativo 13 de noviembre de 2007), Secretaría de Servicios Parlamentarios Centro de Documentación, Información y Análisis Dirección de Bibliotecas y de los sistemas de Información, Cámara de Diputados de México, 2008, pág. 6. [Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/archivo/SAD-02-08.pdf>] (Consultado 15-04-2014).

<sup>795</sup> Véase BERNAL MORENO, Jorge K.: “La reforma al artículo 134 constitucional y su interpretación durante el proceso electoral 2009”, en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.): *La democracia sin garantes. Las autoridades vs. la reforma electoral*, UNAM, México, 2009, págs. 125-150.

<sup>796</sup> Véase MADRAZO LAJOUS, Alejandro: “Libertad de expresión y equidad. La reforma electoral de 2007 ante el Tribunal Electoral”, *Cuadernos de Divulgación sobre aspectos doctrinales de la Justicia Electoral*, núm. 5, TEPJF, 2011.

ajenos al proceso electoral incidan en la campaña electoral y sus resultados a través de los medios de comunicación (...)”<sup>797</sup>.

Para evitar la infiltración del dinero y de la descompensación mediática, el Poder Revisor Permanente de la Constitución consideró pertinente incluir en el nuevo modelo de regulación de la comunicación social, un único acceso de los partidos políticos a la radio y televisión en materia electoral. Asimismo, se contempló que el tiempo mediático destinado para fines electorales sería el tiempo del que dispone el Estado de manera ordinaria en todos los medios de comunicación<sup>798</sup>.

La reforma provocó que las empresas de comunicación se sintieran afectadas por la merma lucrativa que suponía la prohibición de contratar o adquirir tiempos de radio y televisión<sup>799</sup>. Los concesionarios de la comunicación criticaron públicamente esta nueva regulación de la comunicación política, emprendiendo incluso una suerte de campaña negativa contra la misma, la cual tuvo cierta acogida en la opinión pública. Asimismo, las inconformidades fueron llevadas al terreno judicial, impugnando ante tribunales nacionales e internacionales, la constitucionalidad e inconvencionalidad de las nuevas reglas que incluía el modelo de comunicación política<sup>800</sup>.

---

<sup>797</sup> Véase Exposición de Motivos de la Iniciativa del proyecto de Decreto para reformar diversas disposiciones de la CPEUM en materia electoral, 31-08-07, en Cuaderno de Apoyo, *Reforma Constitucional en Materia Electoral* (Proceso Legislativo 13 de noviembre de 2007), Secretaría de Servicios Parlamentarios Centro de Documentación, Información y Análisis Dirección de Bibliotecas y de los sistemas de Información, Cámara de Diputados, 2008, pág. 6. [Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/archivo/SAD-02-08.pdf>] (Consultado 15-04-2014). Véase también la Iniciativa del Sen. Manlio Fabio Beltrones Rivera sobre el proyecto de Decreto para reformar diversas disposiciones de la CPEUM en materia electoral, 31 de agosto de 2007, *Gaceta del Senado*, núm. 43. [Disponible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=13639>] (Consultado 15-04-2012).

<sup>798</sup> Véase art. 215 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (DOF 14-07-2014). Véase también Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos Generales para la Orientación, Planeación, Autorización, Coordinación, Supervisión y Evaluación de las Estrategias, los Programas y las Campañas de Comunicación Social de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2008, (DOF 28-12-2007); y Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2014, (DOF 30-12-2013). Para mayor abundamiento véase TREJO HERNÁNDEZ, Irene E: “Los tiempos oficiales y su normatividad”, en CIENEGUERGOS SALGADO, David y RODRÍGUEZ LOZANO, Luis G. (coords.): *Actualidad de los servicios públicos en México*, UNAM-III, Serie Doctrina Jurídica, núm. 493, México, 2009, págs. 405-428.

<sup>799</sup> Véase Exposición de Motivos de la Iniciativa del proyecto de Decreto para reformar diversas disposiciones de la CPEUM en materia electoral, 31-08-07, en Cuaderno de Apoyo, *Reforma Constitucional en Materia Electoral* (Proceso Legislativo 13 de noviembre de 2007), Secretaría de Servicios Parlamentarios Centro de Documentación, Información y Análisis Dirección de Bibliotecas y de los sistemas de Información, Cámara de Diputados de México, 2008. [Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/archivo/SAD-02-08.pdf>] (Consultado 15-04-2014).

<sup>800</sup> Para mayor abundamiento, entre otros, TORRES MUÑOZ, Ignacio: “La supuesta financiación ilegal...”, *op. cit.*, págs. 1178-1179; y SALAZAR UGARTE, Pedro: “Una Corte, una jueza y un *réquiem* para la reforma



Un ejemplo de ello fueron las acciones de inconstitucionalidad 56/2008, y la 61/2008, en las que se solicitaba la declaración de invalidez de diversos preceptos de una ley electoral local, en los que se alegaba una afectación a la libertad de expresión y una injustificada modificación de la regulación de la comunicación política. Dichas resoluciones fueron relevantes porque en ellas la SCJN aprovechó para argumentar las razones que refuerzan la legalidad del nuevo modelo de regulación de la comunicación social en materia electoral, reconociendo al mismo tiempo su constitucionalidad<sup>801</sup>.

En la cotidianidad electoral, las primeras valoraciones sobre la nueva regulación del modelo de comunicación política realizadas por un sector de la doctrina, fueron de desconcierto<sup>802</sup>. Sin embargo, en muy poco tiempo las condiciones de la competencia electoral experimentaron un cambio radical que favoreció la equidad en el acceso a los medios, como lo ha puesto de manifiesto el sector doctrinal mayoritario<sup>803</sup>.

Con la entrada en vigor de la reforma constitucional se dio un año de plazo al poder legislativo federal y a las legislaturas locales para que armonizaran las respectivas leyes al nuevo contenido de la reforma. El plazo estaba dirigido a los Congresos locales de

---

constitucional electoral”, en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.): *La democracia sin garantías. Las autoridades vs. la reforma electoral*, UNAM, México, 2009, págs. 29-57.

<sup>801</sup> Véase también la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y otras; 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008. Recursos interpuestos por los partidos políticos Convergencia, PT, Nueva Alianza, Alternativa Socialdemócrata y Campesina, y PVEM. 8 de julio de 2008. En el mismo sentido, Jurisprudencia de la SCJN XXIX/2009, rubro: “Radio y televisión en materia electoral. El artículo 49, párrafo 3, del Cofipe en cuanto regula la contratación y adquisición de tiempos en esos medios no transgreden las libertades de comercio, expresión e imprenta”, Pleno, 9ª Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo 30, julio de 2009, pág. 1452; y Jurisprudencia del TEPJF 30/2009, rubro: “Radio y televisión. La prohibición de contratar propaganda electoral no transgrede las libertades constitucionales de los concesionarios”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, Año 3, núm. 5, 2010, págs. 45-46.

<sup>802</sup> En este sentido, FARRERA BRAVO, Gonzalo: “Los medios de comunicación frente al poder del Estado”, en ACKERMAN, John M. (coord.): *Elecciones 2012: En busca de equidad y legalidad*, IJ-UNAM-Instituto Belisario Domínguez Senado de la República, México, 2011, págs. 113-136 VILAFRANCO ROBLES, Citlali, y MEDINA TORRES, Luis E.: “El modelo de comunicación política...”, *op. cit.*, págs. 393-407.

<sup>803</sup> Al respecto, Córdova Vianello señala que “los recientes cambios constitucionales de 2007, que modifican profundamente las reglas de la competencia democrática al establecer una nueva regulación en el acceso y en el uso de los medios electrónicos de comunicación en las contiendas electorales y que remata las transformaciones operadas a lo largo de treinta años y que permitieron la democratización del Estado mexicano”. CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo: “La reforma electoral...”, *op. cit.*, págs. 703; del mismo autor, “La reforma electoral de 2007-2008 cuatro años después...”, *op. cit.* págs. 3-26; “La reforma trastocada...”, *op. cit.*, págs. 59-77. Véase también en el mismo sentido, ASTUDILLO REYES, César: “Instituto Nacional de Elecciones...”, *op. cit.*, págs. 41-71; y del mismo autor, “La libertad de expresión y sus principales manifestaciones...”, *op. cit.*, págs. 175-224; BUENDÍA HEGEWISCH, José y AZPIROZ BRAVO, José M.: “Medios de comunicación y la reforma electoral 2007-2008...”, *op. cit.*, pág. 100; MADRAZO LAJOUS, Alejandro: “Libertad de expresión y equidad...”, *op. cit.* págs. 78-82; SALAZAR UGARTE, Pedro: “Una Corte, una jueza y un réquiem...”, *op. cit.*, págs. 29-57; y BERNAL MORENO, Jorge K.: “La reforma al artículo 134 constitucional...”, *op. cit.*, págs 125-150, entre otros.

todas las entidades federativas, con excepción de aquellas que tuvieran proceso electoral en ese año (2007-2008)<sup>804</sup>.

Este modelo de regulación de la comunicación política tuvo su primera aplicación con relativo éxito en las elecciones locales que se llevaron a cabo durante los años de 2008 y 2009<sup>805</sup>, sin embargo, fue hasta las elecciones federales intermedias de 2009-2010 que se manifestaron con mayor visibilidad algunos problemas. Ciertamente las dificultades no eran novedosas porque se habían planteado desde la promulgación de la reforma, pero fue en este proceso electoral donde se presentaron con mayor contundencia<sup>806</sup>.

Algunos de los recursos llegaron a la Sala Superior a través de diversas sentencias por ejemplo, las SUP-JDC-1749/2012 y SUP-JDC-1774/2012. En sendos juicios se cuestionaron diversos preceptos de la ley electoral que estaban relacionados con la regulación del modelo de comunicación política<sup>807</sup>. En estos recursos se planteó la duda sobre la constitucionalidad y convencionalidad de artículo que señala que prohíbe tanto a partidos políticos como a terceras personas, es decir, “personas físicas o morales, a título propio o por cuenta de terceros, contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargo de elección popular”<sup>808</sup>. Los ciudadanos que impugnaron esta disposición solicitaron a la Sala Superior que declarará la inconvencionalidad y la consecuente inaplicación, reconociéndose el carácter de censura previa en dicho precepto<sup>809</sup>.

---

<sup>804</sup> Para mayor abundamiento, CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo: “La reforma electoral de 2007-2008 cuatro años después. Apuntes para un balance de su instrumentación”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 1, 2012, págs. 3-26.

<sup>805</sup> Durante el 2008 tuvieron proceso electoral local: Baja California Sur (diputados y ayuntamientos); Quintana Roo (diputados y ayuntamientos); Hidalgo (diputados y ayuntamientos); Nayarit (diputados y ayuntamientos); Coahuila (diputados); y Guerrero (diputados y ayuntamientos). En el 2009 hubo elecciones en San Luis Potosí (gobernador, diputados y ayuntamientos); Sonora (gobernador, diputados y ayuntamientos); Distrito Federal (diputados y delegaciones); Nuevo León (gobernador, diputados y ayuntamientos); Colima (gobernador, diputados y ayuntamientos); Jalisco (diputados y ayuntamientos); Estado de México (diputados y ayuntamientos); Campeche (gobernador, diputados, ayuntamientos y junta municipal); Guanajuato (diputado y ayuntamientos); Morelos (diputados y ayuntamientos); Tabasco (diputados y ayuntamientos); Querétaro (diputados y ayuntamiento); y Coahuila (ayuntamientos). Elecciones extraordinarias 2009 Quintana Roo (ayuntamiento Tulum); Guerrero (ayuntamiento de Malinaltepec); Hidalgo (ayuntamientos Emiliano Zapata, Huazalingo y Zimapan); y Jalisco (ayuntamiento de Gómez Farias y San Cristobal de la Barraca). [Disponible en <http://www.trife.gob.mx/información-electoral/calendario-electoral?tid=All&eid=All>].

<sup>806</sup> Véase las acciones de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007 resuelta por la SCJN.

<sup>807</sup> Los preceptos que se cuestionaron fueron, entre otros, art. 41 de la CPEUM, el art. 49 del Cofipe, el art. 7 del Reglamento de radio y televisión en materia electoral del IFE.

<sup>808</sup> Art. 41, base III, apartado A (DOF 09-08-2012).

<sup>809</sup> AVILÉS ALBAVERA, Hertino: “Control de convencionalidad en materia electoral local”, *Justicia Electoral* (Revista del TEPJF), vol. I, núm. 14, 2014, págs. 339-361.

Al respecto, la Sala Superior declaró infundados los agravios aducidos. En los resolutivos se dijo que el control de convencionalidad planteado en la interpretación de los preceptos controvertidos es armónico con la Ley Fundamental y con los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Salvo que se trate de restricciones establecidas en la Constitución, en cuyo caso prevalecerá la limitación constitucional sobre los preceptos de los instrumentos internacionales. El Tribunal aseveró que el modelo de justicia electoral actual, evidencia la existencia simultánea de diversos tipos de control: de legalidad, constitucionalidad y convencionalidad<sup>810</sup>. Cada uno con una finalidad distinta, pero en modo alguno excluyentes entre sí. Por lo que, a juicio de la Sala Superior, el precepto controvertido no contrariaba ninguno de los controles referidos<sup>811</sup>.

En el juicio de protección SUP-JDC-1749/2012 se enfatizó en la facultad del TEPJF sobre el control concreto de constitucionalidad. Especialmente se destacó que sus salas pueden resolver, en el caso concreto, la no aplicación de leyes electorales contrarias a la CPEUM. Asimismo, se analizaron las normas relativas a los derechos humanos cuya interpretación van de la mano con el contenido de la propia norma fundamental y con los tratados internacionales en la materia suscritos por el Estado mexicano, favoreciendo en todo momento a las personas con la protección más amplia<sup>812</sup>. Desde esta perspectiva, se reforzó el principio constitucional que fija un parámetro obligatorio de carácter imperativo sobre la interpretación de los derechos humanos, en el que como es evidente, se incluye la libertad de expresión. Dicho canon consiste en que los órganos jurisdiccionales están obligados a interpretar las disposiciones aplicables conforme al texto constitucional y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

En el segundo juicio SUP-JDC-1774/2012 a diferencia del anterior, la Sala Superior afirmó que la restricción controvertida era razonable dado que el Poder Revisor de la Constitución con la reforma electoral garantizó el principio de equidad en los comicios.

---

<sup>810</sup> Véase Tesis XXXIII/2012, rubro: “Libertad de expresión en materia electoral. La restricción constitucional de adquirir tiempos en radio y televisión no puede sujetarse al control de convencionalidad”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, Año 5, núm. 11, 2012, págs. 42-43.

<sup>811</sup> Art. 133 de la CPEUM, “esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

<sup>812</sup> Como se observa, el art. 1º de la CPEUM reconoce a todas las personas la protección más amplia a favor de ellas, bajo el principio *pro persona*; pero en manera alguna permite desconocer o inaplicar las restricciones a los derechos humanos establecidas expresamente en la CPEUM. Así quedaría patente en la Contradicción de tesis 293/2011, Pleno de la SCJN, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro V, Abril de 2014, tomo 1, pág. 96.

Dicha equidad se traducía en que los partidos políticos se veían beneficiados al tener derecho a tiempos de radio y televisión en forma equitativa. Al mismo tiempo, con la limitación en la compra y adquisición se impedía que otros actores (ajenos) interfirieran en la asignación de los espacios mediáticos.

Teniendo presentes las condiciones generales de equidad en la contienda electoral y dado que los partidos políticos hacen posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, la Sala Superior subrayó que las prerrogativas de acceso a los medios de radiodifusión no eran inconstitucionales. Consecuentemente, afirmó que era razonable la limitación que prohíbe a las personas físicas y morales contratar espacios en radio y televisión con fines electorales<sup>813</sup>. Más aún se llegó a la conclusión de que las características del actual modelo de regulación de la comunicación política y los aspectos esenciales de la libertad de expresión aplicables al caso concreto est  n sujetas tanto a la CPEUM así como a lo establecido en el art. 13 de la CADH<sup>814</sup>. De tal suerte que, la restricción de contratación de espacios electorales, no supone una supresión total y absoluta de la libertad de expresión.

---

<sup>813</sup> Prerrogativas de acceso a radio y televisión no es lo mismo que financiamiento público para partidos políticos. Véase SUP-OP-20/2009, la opinión versa sobre la adecuación del Código Electoral de Sinaloa con las reformas introducidas en 2007 a la CPEUM, cuyo plazo finaliza el catorce de noviembre de dos mil ocho (excepto en aquellas entidades que se encontrara en proceso electoral en el curso de la reforma). Entre otros conceptos de invalidez que aduce el PT y de la PRD el art. 45, párrafo segundo, inciso e) de la Ley Electoral del Estado Sinaloa cuyo contenido se afirma vulnera la libertad de expresión, al privar a los partidos políticos del derecho de acceso a medios de comunicación para actividades tendientes a la obtención del voto. A juicio de la Sala Superior el art. 45 no es inconstitucional. El artículo citado se refiere al financiamiento que recibirán los partidos políticos para el desarrollo de sus actividades como entidades de interés público, en sus tres modalidades, público, que es el entregado por el Estado a través de la autoridad electoral, administrativa, el privado, que se trata de aquellos recursos de los que se pueden allegar por parte de los militantes o simpatizantes, siguiendo las condiciones y límites que la propia ley señala y el autofinanciamiento. Lo anterior pues la disposición cuya derogación se reclama se refiere específicamente al rubro de financiamiento de los partidos políticos y nada tiene que ver con el derecho a manifestarse públicamente y menos aún del derecho a la libertad de expresión de los partidos políticos.

<sup>814</sup> Art. 13 de la CADH "toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los demás o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. 3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. 4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2. 5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional".

Visto lo visto hasta aquí, se puede concluir que estas sentencias confirman que las únicas limitaciones al ejercicio de los derechos humanos reconocidos tanto en la Norma Fundamental como en los tratados internacionales, serán las previstas en la propia CPEUM. Desde esta línea argumentativa, podemos afirmar, que si la constitución prevé una restricción a un derecho humano, como es el caso de la limitación bajo estudio, la misma deberá prevalecer sobre cualquier instrumento convencional<sup>815</sup>.

## 5. Del Instituto Federal Electoral al Instituto Nacional Electoral

El 10 de febrero de 2014 sale de la Constitución el Instituto Federal Electoral y en su lugar se crea el Instituto Nacional Electoral<sup>816</sup>. Tanto el antiguo IFE como el INE son organismos autónomos, con personalidad jurídica y presupuesto propio, encargados principalmente de llevar a cabo las elecciones y de promover la participación ciudadana<sup>817</sup>.

El INE tiene una importante carga de obligaciones constitucionales que deben cumplir<sup>818</sup>. Entre las actividades encomendadas destacan la organización, desarrollo y cómputo de elecciones federales, consultas populares y en su caso de elecciones locales<sup>819</sup>. También puede previa solicitud de los partidos organizar las elecciones de sus dirigentes<sup>820</sup>.

---

<sup>815</sup> Al respecto, véase Contradicción de Tesis 293/2011 de la SCJN, en la que se determina que, “existe un reconocimiento conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte. Además, se estableció que de la interpretación literal, sistemática y ‘originalista’ del contenido de las reformas constitucionales de 6 y 10 de junio de 2011, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, sin embargo, cuándo la Constitución establezca una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional (...)”. Engrose [disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/asuntosrelevantes/pagina/seguimientoasuntosrelevantespub.aspx?id=129659&seguimientoid=556>].

<sup>816</sup> De acuerdo con el Transitorio Segundo, de la CPEUM (DOF 23-05-2014), “(...) a más tardar el 30 de abril de 2014” se deberán expedir las leyes secundarias para dar cabal cumplimiento a la reforma de 2014. Incluso el Transitorio Quinto establece que “en caso de que a la fecha de integración del INE no hubieren entrado en vigor las normas previstas (...), dicho Instituto ejercerá las atribuciones que las leyes vigentes otorgan al IFE”.

<sup>817</sup> Véase Tesis CXVIII/2011, rubro: “Autoridades electorales. La independencia en sus decisiones es una garantía constitucional”, *Justicia Electoral* (Revista del TEPJF), Suplemento 5, Año 2002, págs. 37-38.

<sup>818</sup> Art. 41 de la CPEUM (DOF 10-02-2014). La reforma constitucional electoral de 2014 otorgó al INE 74 nuevas facultades. Véase [disponible [www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Acerca\\_del\\_INE/](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Acerca_del_INE/)].

<sup>819</sup> Art. 41, base V, apartado B, de la CPEUM (DOF 10-02-2014). Corresponde al INE la capacitación electoral, la geografía electoral (distribución y secciones electorales); el padrón y las listas electorales; la ubicación

Dentro de las competencias del Instituto Nacional se encuentra encomendada la labor fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos. En caso de detectar alguna irregularidad, el propio Instituto resuelve los procedimientos para la aplicación de sanciones correspondientes en materia de financiamiento.

También está a cargo del INE la capacitación electoral, el servicio profesional de carrera, la organización de la geografía electoral, el padrón y listas de electores, la ubicación de las casillas, la designación de funcionarios en las mesas directivas de casilla, la expedición de reglamentos, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares, encuestas, sondeos, observación electoral, conteos rápidos, designación y remoción de consejeros electorales locales, entre otras muchas.

Sobre la diversificación y especialización de las múltiples tareas asignadas al INE dentro y fuera del proceso electoral, resulta cuanto menos llamativo, que el legislador mexicano haya otorgado excesivas obligaciones a un organismo autónomo electoral. Especialmente porque da la impresión de ignorar las labores que ya efectúan otros órganos del Estado por ejemplo, las tareas de fiscalización que realiza Hacienda a los partidos políticos, las relativas a medios de comunicación que desempeña el IFT, las actividades de participación ciudadana que año con año desarrolla la Secretaría de Educación Pública, entre otras muchas. Tampoco parece tomar en cuenta las experiencias electorales de sus homólogos en el extranjero quienes normalmente se limitan a desarrollar actividades puntuales durante el concreto momento electoral<sup>821</sup>.

Muchas de las atribuciones del INE y algunos de los nuevos preceptos electorales, nos parece son de corte reglamentario, pese a ello, fueron incardinados en la Constitución, dando como resultado un engrose excesivo del art. 41 de la CPEUM. Dicha práctica de llevar todo al Ley Fundamental, obedece en gran parte, a la búsqueda de un blindaje

---

de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos, impresión de documentos y producción de materiales electorales; fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, entre otros. Para los procesos electorales federales: los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos, la preparación de la jornada electoral, la impresión de documentos y la producción de materiales electorales, los escrutinios y cómputos, la declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores; el cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, entre otras muchas.

<sup>820</sup> Art. 41, base V, apartado B, inciso b, numeral 7, de la CPEUM (DOF 10-02-2014). “El INE (...) a petición de los partidos políticos y con cargo a sus prerrogativas, en los términos que establezca la ley, podrá organizar las elecciones de sus dirigentes”.

<sup>821</sup> Véase por ejemplo el caso de la Junta Central Electoral en España, cuyas facultades se limitan exclusivamente al periodo electoral, tiene nula incidencia en la vida interna de los partidos políticos y cuentan con un presupuesto muy modesto. Para mayor abundamiento véase PAJARES, Emilio (ed.): *Las funciones de la Junta Electoral Central*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015; y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, Pablo: *La Junta Electoral Central...*, op. cit. págs. 93-140.

constitucional que permita exigir su cumplimiento y crear una estabilidad normativa en el plano electoral. No obstante, la pretendida solución ha sido por demás rigorista, especialmente si recordamos la dinámica jurídica que caracteriza a nuestra Carta Magna.

Por otra parte, la estructura del órgano electoral también se ha visto modificada por la reforma constitucional de 2014. El INE a diferencia del IFE es un órgano que está integrado por once consejeros electorales, mientras que el IFE estaba compuesto por nueve. Pero el número de consejeros no representa mayor problema, como si lo es el sofisticado procedimiento de designación que se contempla.

La designación de los consejeros se realiza a través de la Cámara de Diputados previa convocatoria pública, los candidatos manifiestan su intención de participar y su perfil es evaluado por un comité técnico de la cámara baja<sup>822</sup>. El establecimiento de un complejo procedimiento de selección, quizá podría responder a los injustificados retrasos en la designación de consejeros ocurridos en periodos anteriores<sup>823</sup>. Una solución nada reprochable, pero que exterioriza algunos claroscuros por lo que hace a la participación, integración y criterios de evaluación del comité técnico cuya capacidad de decisión es crucial.

Otro aspecto relevante de la reforma constitucional del 2014 es que viene a reforzar lo establecido desde 2007 relacionado con la facultad extraordinaria del IFE/INE para llevar a cabo elecciones locales. En la reforma electoral de 2007 se señaló, por primera vez, que el IFE “asumiría mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales

---

<sup>822</sup> Art. 41, apartado A, inciso a, “el comité técnico de evaluación, integrado por seis personas de reconocido prestigio, de las cuales tres serán nombradas por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y dos por el organismo garante establecido en el artículo 6 de la Constitución”. Este último órgano garante todavía no ha sido confeccionado, aunque como también el art. 6 regula al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), será el propio legislador quién establecerá expresamente a cuál de los dos organismos se refiere. Arts. 36 y 37 de la LGIPE (DOF 23-05-2014).

<sup>823</sup> El retraso de acuerdo con Valdés Zurita “sucedió en diciembre de 2007 cuándo Luis Carlos Ugalde renunció como consejero presidente y volvió a darse en noviembre de 2010 al concluir el período de los consejeros electorales Virgilio Andrade, Marco Gómez y Arturo Sánchez. En el primer caso, la integración irregular duró un par de meses y, en la segunda, más de un año (de 1 de noviembre de 2010 al 15 de diciembre de 2011). En el segundo caso, no se alteró el funcionamiento de las áreas ejecutivas, técnicas ni desconcentradas del IFE, pero si propiciaron que el CG se produjeran 22 empates”. Posteriormente en abril del 2013 nuevamente se volvió a presentar este retraso cuando se convocó para sustituir a Sergio García Ramírez. El retraso se venía dando debido a que la Cámara de Diputados no tenía un plazo perentorio para llevar a cabo el nombramiento. La ausencia de este límite propició la dilatación en la toma de consensos y consecuentemente, la politización del proceso de designación. VALDEZ ZURITA, Leonardo: “La integración del Consejo General del IFE”, *El Universal*, Sección Opinión, 15 de abril de 2013.

locales, en los términos que disponga la legislación aplicable”<sup>824</sup>, sin embargo, no tenemos noticia de la aplicación de este precepto.

No obstante lo anterior, pasados los comicios federales de 2012, un importante sector político enfatizó en la sospecha de ciertas conductas irregulares en algunos institutos electorales locales<sup>825</sup>. El reclamo señalaba, entre otras cosas, que los órganos electorales locales eran presionados políticamente por los ejecutivos locales y por diversos grupos delictivos, lo que ponía en tela de juicio, la parcialidad de las decisiones de ciertos consejos electorales. Asimismo, se criticaba la poca transparencia en las designaciones y relecciones de los consejeros. Todos estos factores reforzaron la propuesta de que fuera el Instituto Nacional quien realizará las elecciones locales<sup>826</sup>.

La modificación constitucional introducida en 2014 consolida la intención electoral anunciada desde 2007 sobre la facultad del INE para organizar elecciones locales<sup>827</sup>. Ahora el precepto señala expresamente que “en los supuestos que establezca la ley y con aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el INE podrá: a) asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales, b) delegar en dichos órganos electorales atribuciones (...) sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento, o, c) atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación”<sup>828</sup>.

La disposición anterior, otorga al INE la facultad de atraer cualquier elección local, en todo momento, siempre que se obtenga la votación requerida<sup>829</sup>. No obstante, el

---

<sup>824</sup> Art. 41, base V. de la CPEUM (artículo reformado DOF 06-12-1977, 06-04-1990, 03-09-1993, 19-04-1994, 22-08-1996, 13-11-2007). Ahora modificado mediante DOF 10-02-2014, sustituyendo el IFE por el INE; y añadiéndose, “a petición de los partidos políticos y con cargo a sus prerrogativas, en los términos que establezca la ley, podrá organizar las elecciones a sus dirigentes”.

<sup>825</sup> Así se puso de manifiesto en el punto 5.3 del Pacto por México [Disponible en [www.pactopormexico.org](http://www.pactopormexico.org)]. En este sentido, ASTUDILLO REYES, César: “Instituto Nacional de Elecciones...”, *op. cit.*, págs. 41-71.

<sup>826</sup> Para mayor abundamiento, LOZA, Nicolás y MÉNDEZ, Irma (responsables): “Proyecto de la calidad de las elecciones a la calidad de la democracia en México 2012”, Informe General Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Proyecto PNUD, Fondo de Apoyo a la Observación electoral 2012, 26 de noviembre de 2012. Sobre la reforma véase el DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la CPEUM, en materia política-electoral. Publicado en el DOF de 10 de febrero de 2014. [Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog\\_leg/135\\_DOEF\\_10feb14.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/135_DOEF_10feb14.pdf)] (Consultado 6-07-2014).

<sup>827</sup> Art. 41, base V, de la CPEUM (DOF 27-04-2010), “el IFE asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable”.

<sup>828</sup> Art. 41, base III, apartado C, numeral 11, incisos a, b y c de la CPEUM (DOF 10-02-2014).

<sup>829</sup> Esta intención se refuerza con lo establecido en el art. 116, inciso d) de la CPEUM, (Inciso reformado DOF 10-02-2014), “las autoridades electorales competentes de carácter administrativo pueden convenir con el INE se haga cargo de la organización de los procesos electorales”.



legislador hasta este momento, no ha señalado con claridad cómo deberá llevarse a cabo este procedimiento. Falta señalar cuáles son los supuestos de procedencia, que permitan que alguna elección local pueda ser organizada por el INE.

Otro artículo que viene a completar esta reforma, es aquél que otorga al INE la facultad de “designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los OPLES”<sup>830</sup>. La reforma intenta alejar de las presiones políticas coyunturales de cada entidad federativa el proceso de designación de consejeros electorales. Lo que nos permite inferir que subyace en el nuevo procedimiento contemplado por la LGIPE, sustraer el proceso de designación de la efervescencia local, para desarrollarlo a través de un proceso en el que se involucran diversas instituciones nacionales<sup>831</sup>.

El proceso de selección destaca principalmente por ser una convocatoria pública y abierta, a modo de oposición, cuyas características se asemejan a los procesos para acceder a un empleo público que se realiza en países como España o Italia. Este dato, no es menor, porque revela la intención de valorar con mayor intensidad el mérito y la capacidad de quienes concurren a la convocatoria<sup>832</sup>.

Por otra parte, el INE tiene exactamente las mismas facultades que venía desempeñando el IFE en materia de asignación de los tiempos oficiales del Estado en radio y televisión<sup>833</sup>. El acceso a dichos tiempos sigue siendo una prerrogativa permanente de los partidos políticos nacionales<sup>834</sup>. Por lo que hace al tiempo disponible para las campañas electorales básicamente se siguen los criterios adoptados desde 2007, aunque se prevé la eficiencia en el diseño técnico de las pautas y del proceso de difusión de las mismas<sup>835</sup>.

---

<sup>830</sup> Art. 41, base III, apartado C, numeral 11, último párrafo, de la CPEUM (DOF 10-02-2014).

<sup>831</sup> Art. 100-103 de la LGIPE (DOF 23-05-2014). Para mayor abundamiento véase ESTRADA MARÚN, José A.: “La designación de los consejeros de los Organismos Públicos Locales (OPLES). El nuevo procedimiento puesto a prueba”, documento inédito facilitado por el autor, 2014. Ponencia presentada en el Seminario Internacional de México en España de la COPUEX, “Sobre el nuevo federalismo electoral en México”, organizado en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 25 de noviembre de 2014; y CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo: “Análisis de la reforma electoral...”, *op. cit.*, págs. 155-156.

<sup>832</sup> Véase Lineamientos del INE para la designación de Consejeros Presidentes y Consejeros electorales de los Organismos Públicos Locales, y Convocatoria para la selección y designación de Consejeras y Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales de las entidades federativas que tendrán elecciones en 2015, [Disponible en <http://www.ine.mx/archivos2/portal/Estados/OPL/>].

<sup>833</sup> Véase Jurisprudencia 23/2009, rubro: “Radio y televisión. El Instituto Federal Electoral es el único facultado para ordenar la difusión de propaganda política o electoral”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, Año 3, núm. 5, 2010, págs. 42-43.

<sup>834</sup> Véase Acuerdo del CG del INE por el que se establecen reglas de transición respecto del medio de comunicación político-electoral para garantizar la aplicación de la LGIPE, así como las prerrogativas constitucionales en materia de radio y televisión, CG39/2014, 30 de mayo del 2014.

<sup>835</sup> Los cuarenta y ocho minutos diarios disponibles en cada estación de radio y canal de televisión son distribuidos en pautas. Los espacios son organizados en impactos de dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión, en cada estación de radio y canal de televisión. La franja horaria establecida para la

La estructura de los órganos encargados de la distribución de los espacios en radiodifusión tanto para los partidos como para las autoridades se conservó intacta. Dentro de la estructura orgánica del INE con competencias en materia de propaganda en los audiovisuales, destaca la labor del Comité de Radio y Televisión. El CRT es el órgano responsable de conocer y aprobar las pautas de transmisión correspondientes a programas y mensajes de los partidos políticos. Asimismo, es el facultado para conocer sobre todos los asuntos que en la materia de acceso a radio y televisión, conciernen en forma directa a los partidos políticos<sup>836</sup>.

El cambio más contundente que presentó la regulación del modelo de comunicación no surgió con la reforma de 2014, sino con la de 2007-2008. El esquema de asignación mediática se vio comprometida con la aplicación de rigurosos criterios de equidad mediática, que precisaban el uso de diversos dispositivos tecnológicos destinados para ello, que en el 2007 no se tenían, lo que significó un desafío mayor para el IFE, pero especialmente para el CRT. Un primer obstáculo fue adoptar un sistema adecuado para la distribución de los tiempos mediáticos, y otro inconveniente arribó desde la bancada de los medios quienes se resistían a difundir debidamente las órdenes de transmisión elaboradas por la autoridad electoral<sup>837</sup>.

Para abatir el primer problema, fue necesario adoptar el Sistema Integral de Administración de los Tiempos del Estado (SIATE) cuya eficiencia, en términos generales, fue muy positiva aunque excesivamente costosa y de utilidad restringida (electoral)<sup>838</sup>. Para el segundo dilema, fue ineludible suscribir unas “Bases de

---

transmisión comprende de las seis hasta las veinticuatro horas de transmisión de los concesionarios, sin que exista posibilidad de que los partidos políticos contraten espacios en forma directa o por conducto de alguna otra persona. Véase art. 165.2 de la LGIPE (DOF 23-05-2014), “las transmisiones de mensajes en cada estación de radio canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas de cada día. En los casos en que una estación o canal transmita menos horas de las comprendidas en el horario antes indicado, se utilizarán tres minutos por cada hora de transmisión”. En este sentido, véase SUP-RAP-94/2012.

<sup>836</sup> Para abundar más sobre la organización y funciones del CRT véase Acuerdo del CG del IFE por el que se expide el reglamento de sesiones del CRT, CG551/2009, 24 de noviembre del 2009. También véase *Análisis comparativo de la Reforma Electoral Constitucional y Legal 2007-2008. Documento de difusión con fines informativos*, IFE, Centro para el Desarrollo Democrático, México, 2008, págs. 54-55. Sobre las materias competencia del CRT véase por ejemplo, Lineamientos generales aplicables a los noticiarios respecto de la información o difusión de las actividades de precampaña y campaña de los Partidos Políticos durante el Proceso Electoral Federal 2011-2013. Así como el documento relativo al Monitoreo 2012. [Ambos documentos disponibles en [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)].

<sup>837</sup> Véase tesis 25/2013 del TEPJF, rubro: “CRT del IFE. Es el órgano facultado para elaborar y aprobar el catálogo de estaciones y canales que participarán en un proceso electoral”. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, Año 6, núm. 13, 2013, págs. 22-23.

<sup>838</sup> Al respecto, “el SIATE es la herramienta que permite al IFE cumplir con sus obligaciones en radio y televisión, que abarca desde la generación y aprobación de las pautas de transmisión para los concesionarios y permisionarios, hasta la verificación de su cumplimiento y la aplicación de sanciones por violaciones a las normas, tanto en los procesos electorales como fuera de ellos”. *ALCOCER V., Jorge: “Evaluación integral del modelo de acceso a radio y televisión...”*, op. cit., pág. 123. Para mayor

colaboración” entre CRT y los representantes de los medios, es decir, con la Cámara Nacional de la Radio y la Televisión (CIRT). Dichas bases se emitieron con la finalidad de cumplir la normativa para cada proceso y evitar las dilaciones, deformaciones y omisiones en las transmisiones de los pautados<sup>839</sup>.

Como ya se ha dado cuenta en esta tesis, a partir de la evaluación de diversos procesos electorales suscitados entre el 2008 y antes de la elección federal de 2012, el IFE había gestionado los tiempos del Estado para 51 elecciones (las intermedias de 2009, 39 locales y 11 extraordinarias)<sup>840</sup>. Fue a partir de la valoración de estas experiencias como se evaluó el nuevo modelo de regulación de la propaganda y se destacaron algunos desajustes que eran necesarios corregir<sup>841</sup>. Por ejemplo, la disparidad de

---

abundamiento, “El Sistema Integral para la Administración de los Tiempos del Estado (SIATE)”, IFE, de 29 de marzo del 2010, [Disponible en [www.ife.org.mx/...IFE...SIATE/SIATE.pdf](http://www.ife.org.mx/...IFE...SIATE/SIATE.pdf)]. Sobre los costos hasta ahora podemos indicar que en 2008 se asignaron 62.7 millones de pesos para hacer frente a la nueva atribución, administración, distribución y vigilancia de los tiempos del Estado. Véase en Acuerdo del CG del IFE para la aprobación del ajuste al Presupuesto del IFE para el ejercicio fiscal del año 2008 y por el que se establecen las obligaciones y las medidas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria que se deriva de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el Decreto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008, CG14/2008, 28 de enero de 2008, pág. 10. Para el 2009 el monto no está claramente diferenciado, se establece como monto global para la administración de las prerrogativas de partidos la 6,903,043 pesos a esta cifra habrá que sumar posiblemente un porcentaje importante de la partida de “maquinaria y equipo industrial, eléctrico de comunicaciones y de uso informativo” que contó con un monto de 47 275.6 miles de pesos. Véase Acuerdo del CG del IFE por el que se aprueba el ajuste al Gasto Presupuestal para el Año 2009 del IFE derivado de la situación económica y financiera del país y por el que se establecen las medidas adicionales de austeridad y uso racional de los recursos presupuestario JGE86/2009; y Cuenta de la Hacienda Pública Federal, págs. 228-229. Para el 2010 el monto asignado a la Administración de tiempos del Estado en radio y televisión fue de 2,526.6 miles de pesos para la juntas locales ejecutivas y para la juntas distritales ejecutivas de 29,401.6 miles de pesos, lo que hace un total de 31,928.2 miles de pesos, y así ha ido incrementando año con año.

<sup>839</sup> Véase “Bases de colaboración ente el IFE y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, para promover las mejores condiciones en la administración de los tiempos oficiales del Estado en materia de radio y televisión”, 11 de febrero de 2009.

<sup>840</sup> En este sentido Cuna Pérez y Noemy Cristino señalan que en los comicios intermedios de “2009 se incrementó exponencialmente el número de ‘spots’ que transmitieron los partidos en sus campañas. Cuarenta y ocho minutos diarios por estación, cada estación de radio y televisión transmitió 96 spots de medio minuto diariamente. Con cerca de mil quinientas estaciones de radio y más de trescientas estaciones de televisión, hubo un flujo de cuando menos 172,000 spots diarios, que en setenta días de campañas para diputados dieron un total de más de diez millones de spots, 85% de los cuales fueron para los partidos. La reforma obligó a estaciones de radio y canales de televisión a transmitir 14 mil 496 anuncios electorales cada uno durante la precampaña, el periodo intermedio y la campaña. Alcanzó la cifra de 32 millones 195 mil 616 spots para el conjunto de radio y televisión. La audiencia de los spots electorales creció en 93% en las elecciones de 2009 con respecto a las de 2003”. CUNA PÉREZ, Enrique y PÉREZ CRISTINO, Laura N.: “Medios y elecciones 2009: uso y reglamentación de Internet, pendiente de la reforma electoral”, *El Cotidiano*, núm. 160, 2010, pág. 64. Véase en el mismo sentido, ASPE BERNAL Mónica, FRANCA AMIGO, Alberto y OTERO ZORRILLA, Jimena: “Más spots, menos votos”, *Nexos*, núm. 380, México, 2009, pág. 109-111. [Disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=13215>].

<sup>841</sup> Para mayor abundamiento, MONTIEL HERNÁNDEZ, Juan A.: “Dilemas del IFE para el modelo de comunicación...”, *op. cit.*, págs. 153-172; y LUNA PLA, Issa: “Publicidad electoral de los partidos políticos

criterios entre el TEPJF y los sostenidos por la autoridad administrativa electoral, la centralización de funciones en los órganos del IFE en cada entidad, la obligada modernización, el uso de la tecnología, la necesidad de mayor flexibilidad y operatividad del modelo, entre otras<sup>842</sup>. Estas demandas, en cierta medida, intentaron ser recogidas en las reformas realizadas al Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral<sup>843</sup>.

Por otra parte, para procurar tener anticipadamente un diagnóstico real de la cobertura mediática durante cada proceso electoral en todo el territorio nacional, se ha venido elaborando un censo de las estaciones de radio y canales de televisión de cada región sobre la que se desarrolla la elección (mapa de cobertura)<sup>844</sup>. Al mismo tiempo, el INE a través del CRT ha estado aprobando el catálogo de medios, a efecto de que las emisoras incluidas en el mismo se encuentren obligadas a participar en la cobertura mediática del proceso electoral<sup>845</sup>.

En este sentido, cuando la autoridad electoral se refiere a una cobertura geográfica efectiva en la transmisión de cada entidad federativa, lo que se tiene en mente es la aplicación de parámetros técnicos y objetivos que permiten definir el catálogo de

---

en radio y televisión”, en ACKERMAN, John M. (coord.): *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, IJ-UNAM, México, 2009, págs. 169-179.

<sup>842</sup> Así se pone de manifiesto en el ALCOCER V., Jorge: “Evaluación integral del modelo de acceso a radio y televisión...”, *op. cit.*, pág. 120.

<sup>843</sup> El Reglamento de Radio y Televisión nace mediante la expedición del Acuerdo del CG del IFE por el que se expide el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, CG327/2008, 10 de julio de 2008, (DOF 11-08-2008). El reglamento fue modificado en 2011, dicha reforma fue cuestionada por los concesionarios en la SUP-RAP-146/2011. Los concesionarios señalaron, entre otras cosas, que no fueron consultados para el diseño del nuevo reglamento. La Sala Superior decidió dejar sin efectos el acuerdo que contenía las nuevas reformas y solicitó reponer el procedimiento para modificarlo, previa consulta de las organizaciones de concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión, así como de diversos especialistas en la materia, sin que ello significará que se conculcaba la facultad reglamentaria del IFE. Tomadas todas las previsiones establecidas por el TEPJF, por el IFE y los concesionarios se aprobó la reforma del Reglamento el 3 de noviembre del 2011, aunque fue nuevamente impugnado en la SUP-RAP-535/2011. Finalmente el 15 de diciembre de 2011 se emitió el Acuerdo que aprobaba el Reglamento de Radio y Televisión, así como la posterior expedición de un Informe de factibilidad para poner en marcha el modelo de comunicación tomando en consideración la situación real de los medios. Ambas disposiciones debían ser compatibles para la aplicación efectiva del modelo de comunicación. Para todo véase Acuerdo del CG del IFE por el que se ordena la publicación en el DOF del Reglamento de Radio y Televisión en materia electoral, en acatamiento a la sentencia emitida por la H. Sala Superior del TEPJF, identificada con el número SUP-RAP-535/2011 y otros, CG428/2011, de 15 de diciembre de 2011, (DOF 6-01-2012); e Informe sobre la factibilidad de 157 emisoras de televisión que argumentan imposibilidad de realizar bloqueo, de 15 de febrero de 2012.

<sup>844</sup> Actualmente la LGIPE contempla en el art. 173.5 que “el CRT, solicitará al IFT el mapa de coberturas de todas las estaciones de radio y canales de televisión, así como su alcance efectivo. El Instituto elaborará el catálogo de dichas estaciones y canales y deberá también incorporar la información relativa a la población total comprendida por la cobertura correspondiente en cada entidad”.

<sup>845</sup> Sobre la problemática que ha suscitado el catálogo de estaciones de radio y canales de televisión que debe organizar el IFE, véase la SUP-RAP-96/2012.

emisoras para cada proceso electoral<sup>846</sup>. Para ello, la información relativa a la población comprendida en dicha cobertura y la idoneidad de las infraestructuras de las emisoras son dos aspectos, en principio, suficientes para que los medios de comunicación que van a transmitir los mensajes de los partidos políticos y órganos electorales lo hagan de manera eficiente<sup>847</sup>.

Bajo esta lógica argumentativa, los concesionarios tienen la obligación de transmitir las pautas ordenadas por la autoridad electoral<sup>848</sup>. Sin embargo, es importante distinguir entre emisoras que transmiten desde una entidad federativa y las que lo hacen desde otra entidad. En el primer supuesto, inexcusablemente cada estación de radio y canal de televisión se encuentra obligado a transmitir las pautas del INE en la entidad en la que emite la señal. Mientras que las segundas, también están obligadas al cumplimiento de dicho precepto, pero por estar ubicadas en una entidad federativa ajena al proceso electoral, pesan sobre las emisoras un deber de bloquear las pautas electorales. El

---

<sup>846</sup> Art. 173.4 de la LGIPE (23-05-2014). Los permisionarios y concesionarios de radio y televisión tienen diversas obligaciones entre las que destacan: a) atender las determinaciones del IFE que adopte en materia de radio y televisión, dentro de las competencias que establece la LGIPE; b) suspender, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, toda propaganda gubernamental; c) poner a disposición del INE el tiempo que le corresponde administrar; d) transmitir íntegramente y en los horarios señalados las pautas correspondientes, los mensajes y programas que ordene el INE, de conformidad con lo dispuesto por la LGIPE de la materia y en las disposiciones administrativas aplicables, sin alterar las pautas ni exigir requisitos técnicos adicionales a los aprobados por el Instituto; e) suspender de manera inmediata, por orden del CG del INE, la transmisión de propaganda política o electoral que dicho consejo considere violatoria a la normativa electoral; f) abstenerse de comercializar, de manera directa o a través de terceros, tiempos de transmisión, en cualquier modalidad de programación, a los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargo de elección popular; y g) proporcionar al INE la información que les solicite, dentro del ámbito de sus atribuciones. Véase art. 79-A de la Ley Federal de la Radio y Televisión (última Reforma DOF 09-04-2012).

<sup>847</sup> En este sentido, la Sala Superior en la ejecutoria del recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-52/2010, consideró que el despliegue de la atribución del IFE para definir la participación de las emisoras en los procesos electorales locales, debe atender a la congruencia y razonabilidad, en atención a las circunstancias de cada caso, como la existencia de uno o más canales o estaciones que cuenten con condiciones técnicas para transmitir contenidos locales en la entidad federativa; la cobertura y alcance efectivo de dichos canales o estaciones; así como, la población total comprendida por la cobertura correspondiente en cada entidad federativa.

<sup>848</sup> Art. 183 de la LGIPE (DOF 23-05-2014), “2. El tiempo en radio y televisión que determinen las pautas respectivas no es acumulable; tampoco podrá transferirse tiempo entre estaciones de radio o canales de televisión, ni entre entidades federativas. La asignación de tiempo entre las campañas electorales se ajustará estrictamente a lo dispuesto en este capítulo, a lo que, conforme al mismo, establezca el reglamento en la materia, y a lo que determine el del INE. 3. Las pautas que determine el CRT, para cada mensaje, la estación o canal, así como el día y hora en que deba transmitirse”. En este sentido SUP-RAP-107/2009, SUP-RAP-35/2011 y SUP-RAP-535/2011. Véase Jurisprudencia 37/2013, rubro: “Radio y televisión. El Instituto Federal Electoral carece de atribuciones para eximir a los concesionarios y permisionarios de la obligación de transmitir los mensajes de las autoridades electorales y de los partidos políticos”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, Año 6, núm. 13, 2013, págs. 64-65.

bloqueo de la señal permitirá que no se transmitan mensajes electorales en lugares donde no se tiene elecciones<sup>849</sup>.

Más aún, el Consejo General del IFE/INE, en diversos acuerdos ha señalado que las emisoras y concesionarias deben tomar las medidas necesarias para cumplir con las obligaciones constitucionales y legales, dentro de las que queda incluido el deber de bloquear la señal que retransmiten<sup>850</sup>.

No obstante, la autoridad electoral nacional ha permitido, en supuestos excepcionales y debidamente justificados, excusar a algunos concesionarios de la obligación de cumplir con el bloqueo<sup>851</sup>. Para ello, las emisoras han debido precisar con exactitud las circunstancias concretas y específicas de la imposibilidad de bloque, así como la aportación de pruebas adecuadas que acreditan tales circunstancias, de tal suerte que dichos elementos les permita quedar exentas de esta obligación<sup>852</sup>. Sin embargo, a una conclusión distinta llegaron las autoridades jurisdiccionales electorales, quienes

---

<sup>849</sup> Sin embargo, en más de una ocasión la incapacidad de bloque de la señal se volvió una constante aducida por las emisoras, tal como se aprecia en la SUP-RAP-2004/2010, SUP-RAP-205/2010 y otras.

<sup>850</sup> Véase por ejemplo el Acuerdo del CG del IFE, por el que se modifica el catálogo de estaciones de radio y canales de televisión que participan en la cobertura del proceso electoral federal 2011-2012, así como de los procesos electorales locales con jornada comicial coincidente con la federal, CG117/2012, 29 febrero de 2012. Véase también Acuerdo del CG del IFE, por el que se asignan tiempos en radio y televisión a las autoridades electorales del Estado de México, Hidalgo y Nayarit, para el cumplimiento de sus fines dentro de los procesos electorales ordinarios a celebrarse en las citadas entidades, CG44/2011, 24 febrero de 2011, entre otros.

<sup>851</sup> Al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-52/2010, este órgano jurisdiccional determinó, sólo para ese caso concreto, que la práctica administrativa adoptada por el IFE, en el sentido de no incluir en los catálogos de estaciones de radio y canales de televisión a las emisoras que no tenían capacidad de bloqueo, pudo operar como atenuante de responsabilidad, dado que el deber jurídico de naturaleza constitucional, impuesto a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, de acatar las disposiciones administrativas en materia electoral federal, subsiste y es aplicable en sus términos, sin excepción. En el mismo sentido, véase SUP-RAP-100/2010 asunto en el que la Sala Superior resolvió, entre otras cuestiones, revocar parte del acuerdo aprobado por el CRT el veintiocho de junio de dos mil diez, relativo al catálogo de estaciones de radio y canales de televisión que participarán en la cobertura del procedimiento electoral dos mil diez-dos mil once del Estado de Baja California Sur. En todo caso, deberán cumplir con lo establecido en el art. 183.4 de la LGIPE (DOF 23-05-2014), “4. Los concesionarios de radio y televisión ni exigir requisitos técnicos adicionales a los aprobados por el Comité, la violación a esta disposición será sancionada en los términos establecidos en esta Ley”.

<sup>852</sup> Hasta el año 2012 el total de emisoras era de 157 frente a un listado nominal de 21, 838,457 electores (100%). De este total 40 emisoras eran de Tv Azteca que proporcionalmente se cuantificaba en 955,942 electores (4.38%). Mientras que Televisa contabilizó 117 emisoras, por lo que la proporción de electores era de 20, 882,545 (95.62%). En base a los criterios de máxima eficacia del modelo de comunicación política, maximización de los derechos políticos de los ciudadanos, así como a la ausencia de impedimentos de carácter laboral, el número de emisoras considerados en los supuestos de referencia era el siguiente: deben bloquearse 28 emisoras es decir, 12, 534, 633 (88.85%) de electores en un proceso electoral local. Véase SUP-RAP-88/2012.

señalaron que el IFE bajo ninguna situación podía eximir a las concesionarias de las obligaciones impuestas por la regulación del modelo de propaganda electoral<sup>853</sup>.

Aunque el bloqueo es una operación técnica obligatoria para las emisoras de radio y televisión, no deja de ser una variable dependiente de la estructura operacional y tecnológica con la que cuente la emisora. Por lo que el factor tecnológico y económico se podría convertir en una limitante para el eficiente cumplimiento del bloqueo. Pensemos por ejemplo, las renovaciones tecnológicas que tendrán que sortear las pequeñas emisoras, las emisoras comunitarias e incluso algunas emisoras públicas, que no se encuentran en el umbral financiero y comercial de los grandes corporativos mediáticos. Dichos dilemas son y serán factores importantes a considerar en el satisfactorio cumplimiento de las obligaciones encomendadas en materia electoral.

En otro orden de ideas, un procedimiento que viene a complementar el modelo de regulación de la propaganda es la parte correspondiente a la verificación del cumplimiento de la transmisión de los pautados en los medios<sup>854</sup>. Este proceso se ha denominado monitoreo y es realizado por instituciones especializadas que se dedican a seguir día y noche las transmisiones de la radio, televisión y en ocasiones de la prensa escrita, para cuantificar y analizar el contenido (positivo, negativo o neutro) de los mensajes políticos emitidos durante el proceso electoral<sup>855</sup>.

No obstante, el monitoreo no es una figura que nace con la reforma electoral de 2007-2008, antes ya había sido utilizado para rastrear los gastos de los partidos políticos durante la campaña, y eran elaborados por empresas independientes y especializadas. De modo que, los resultados que arrojaba el monitoreo fueran contrastados con las cuentas declaradas por los partidos políticos ante el órgano electoral<sup>856</sup>.

---

<sup>853</sup> A criterio del TEPJF, la capacidad técnica no constituye una eximente de la responsabilidad constitucional y legal que en materia electoral está a cargo de las concesionarias y permisionarias de radio y televisión, dado que se insiste, no es a partir de la capacidad de bloqueo o la ausencia de ésta o del tipo de programación que se defina la medida en que debe cumplirse un deber, que por diseño legislativo se le atribuyó a las concesionarias y permisionarias. Véase también Jurisprudencia 37/2013, rubro: "Radio y televisión. El IFE carece de atribuciones para eximir a los concesionarios y permisionarios de su obligación de transmitir los mensajes de las autoridades electorales y de los partidos políticos", *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, Año 6, núm. 13, 2013, págs. 64-65.

<sup>854</sup> Para mayor abundamiento, GARRIDO ARCINIEGA, Sandra: "Monitoreos de las campañas electorales de los partidos políticos en noticieros de radio y televisión realizados por el Instituto Federal Electoral en 1994 y 1997, la propuesta para el año 2000", *Cuaderno de Trabajo núm. 1 Centro de Formación y Desarrollo*, IFE, México, 2000.

<sup>855</sup> Véase, por ejemplo, el documento de la Dirección de Análisis y Evaluación (CNCS) del IFE "Monitoreo en medios impresos de la propaganda de las precampañas y campañas de los candidatos de los partidos políticos del Proceso Electoral Federal 2008-2009", 15 de enero al 15 de julio. [Disponible en: [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)].

<sup>856</sup> VV. AA.: "Diagnóstico del proceso de fiscalización electoral en México", Informe de actividades Universidad Autónoma de Chiapas, Proyecto PNUD, Fondo de Apoyo a la Observación electoral 2012, noviembre de 2012, pág. 89.

En nuestros días, el INE es el órgano encargado de ordenar la realización de monitoreos de las precampañas y campañas electorales. El proceso de seguimiento mediático se realiza tanto en radiodifusión como en televisión restringida, para vigilar el cumplimiento de las pautas, así como los programas que difundan noticias relacionadas con temas electorales. Los resultados del monitoreo se hacen públicos periódicamente<sup>857</sup>.

El monitoreo no ha escapado a la jurisdicción contenciosa electoral por lo que se han presentado diversos casos aduciendo inequidad en su desarrollo<sup>858</sup>. Por ejemplo la SUP-JRC-69/2011 conoció del deficiente cumplimiento de la sentencia SUP-JRC-58/2011. En dicho juicio de revisión se ordenó a un OPLE que emitiera un acuerdo sobre el monitoreo de medios electrónicos, impresos de contenidos editoriales y noticieros durante el periodo de precampaña y campaña de un proceso local. Una vez que fue acordado, se cuestionó su validez dado que la autoridad electoral se negó a efectuar el monitoreo antes del inicio de la campaña electoral, alegando que no contaba con elementos técnicos y humanos necesarios para la realización del monitoreo.

Al respecto, la Sala Superior razonó que no constituye una irregularidad en el proceso electoral la negación del OPLE para efectuar el monitoreo porque la autoridad responsable no estaba en condiciones materiales para realizarlo<sup>859</sup>. El OPLE debía previamente agotar el procedimiento de licitación para contratar el personal y demás elementos necesarios para ejecutar el proceso de verificación de pautas<sup>860</sup>.

---

<sup>857</sup> Arts. 184.7 y 185 de la LGIPE (DOF 23-05-2014).

<sup>858</sup> Existen dos formas de supervisar la propaganda que transmiten los medios. Uno es el monitoreo cuantitativo que conste en verificar aspectos técnicos de cada impacto político (medio de comunicación, horario y duración del *spot*). Mientras que el monitoreo cualitativo ha sido utilizado para identificar la posible propaganda encubierta, dirigida especialmente a los noticieros. El monitoreo permite se identifiquen las expresiones a través de una clasificación: positivas, negativas y neutrales. Con esta información se realiza un reporte con el que se mide los valores del mensaje y su impacto. Para mayor abundamiento, ACEVES GONZÁLEZ, Francisco de J.: "El Instituto Federal Electoral (IFE) y el monitoreo de los medios. Efectos perversos de sus institucionalización", *Contratexto: revista de la Facultad de Comunicación de la Universidad de Lima*, núm.19, 2011, págs. 13-34.

<sup>859</sup> Se sigue la doctrina sobre monitoreo SUP-JRC-179/2005 y SUP-JRC-80/2005. Se dijo que la única condición para realizar el monitoreo antes del inicio de campaña es la solicitud de un partido político, sin desconocer que pueden presentarse circunstancias que impidan la realización del monitoreo solicitado, como ausencia de empresa que admita las condiciones de contratación o la carencia de recursos no atribuible a la autoridad.

<sup>860</sup> En sentido contrario, véase la SUP-JDC-136/2012 que conoció de la impugnación que realizaron dos ciudadanos en contra de la no publicación de los resultados del monitoreo sobre las transmisiones de precampaña y campaña electorales, en los programas de radio y televisión que difunden noticias. La normativa contempla que por lo menos cada quince días se difundan los resultados del monitoreo, a través de los tiempos destinados a la comunicación social del IFE. Dicha situación se dijo vulneró su derecho de acceso a la información en materia política electoral. La Sala Superior reconoció la omisión cometida por el IFE al no publicar los resultados obtenidos del monitoreo aducido. Abonando que no es suficiente con la publicación de los resultados del monitoreo a través del sitio web oficial, sino que



Otro problema recurrente en materia de asignación, distribución y verificación de espacios electorales está relacionado con transmisión de propaganda electoral en lugares donde no hay comicios. Para comprender esta problemática, es necesario recordar en primer lugar que la distribución de tiempos de radio y televisión en elecciones locales es aún más compleja que las elecciones federales. Debido en parte, a la delimitación que impone la división política de cada entidad federativa y su frecuente incompatibilidad con la cobertura radial de los medios de comunicación<sup>861</sup>. En consecuencia, para evitar que se difundan mensajes electorales en entidades federativas que no están en proceso electoral el INE sigue una serie de directrices concretas.

En primer lugar, se ha determinado que el IFT elabore un mapa de cobertura de los medios de radiodifusión actualizado, que permita al INE tener un reporte real de las operadoras de radio y televisión con actividad en todo el territorio nacional<sup>862</sup>. En segundo lugar, se han establecido diversas normas para el uso del tiempo del Estado en radio y televisión en los comicios locales, así como otras aplicables si concurren con las elecciones federales, de tal suerte que se puedan realizar los ajustes pertinentes.

En tercer lugar, se han contemplado pautas sobre el tiempo de las autoridades electorales de las entidades federativas, de los partidos políticos y si fuera el caso, el de los candidatos ciudadanos, que serán utilizados en las campañas electorales locales<sup>863</sup>. Con dichas directrices se prevé atender los aspectos puntuales que demandan las elecciones locales y compatibilizarlas con la cobertura que tiene los medios en las entidades federativas.

En suma, la administración y distribución de los tiempos del Estado en radio y televisión delegada al IFE/INE, desde la reforma 2007-2008, ha significado un reto técnico y jurídico sin precedentes. El órgano electoral administrativo asumió una carga excesivamente especializada en materia de medios de comunicación para el que no

---

además debe publicarse como lo establece la propia normativa electoral en materia de radio y televisión. Art. 185 de la LGIPE (DOF 23-05-2014), “el Consejo General ordenará la realización de monitoreos de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas en radio y televisión que difundan noticias. Los resultados se harán públicos, por lo menos cada quince días, a través de los tiempos destinados a la comunicación social del Instituto y en los demás medios informativos que determine el propio Consejo”.

<sup>861</sup> Véase como ejemplo lo ocurrido en la SUP-RAP-92/2009.

<sup>862</sup> Art. 173.5 LGIPE (DOF 23-05-2014).

<sup>863</sup> En el mismo sentido, SUP-RP-254/2012, SUP-RAP-294/2012 y SUP-RAP-332/2012. Véase Jurisprudencia 41/2013, rubro: “Propaganda electoral en radio y televisión. En elecciones federales, puede contener mensajes de campaña de diputados, senadores y Presidente de la República indistintamente”, Pendiente de publicación. [Disponible en [www.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm](http://www.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm)].

estaba preparado, aunque afortunadamente desempeñó una labor que rebasó por mucho las expectativas<sup>864</sup>.

A pesar de lo anterior, sería conveniente reevaluar la eficiencia en el resto de competencias asumidas, que van desde, fiscalizar y empadronar, hasta fomentar la cultura cívica, pasando por muchas otras. Dichas labores en otros países como España son desempeñadas por un Tribunal de Cuentas, por el Ayuntamiento y por el Ministerio de Educación, respectivamente. El exceso de atribuciones concentrados en un solo órgano corre el peligro latente de ante una eventual disfunción, se llegue a una indeseable parálisis institucional.

Quizá sea este el momento para reflexionar si vale la pena crear o reforzar, según se mire, bajo la excusa electoral, un aparato organizacional paralelo al de los poderes públicos establecidos. Tal vez ha llegado la hora de empezar a delegar ciertas funciones, por lo menos técnicas y de forma gradual, a los órganos especializados en la materia. De tal suerte, que no se rompa el sano equilibrio entre los poderes públicos y autónomos que es deseable conservar.

---

<sup>864</sup> En el mismo sentido, se manifestó que “la regulación sustantiva de la televisión y la radio en México no es facultad ni tarea del IFE; más aún, no debe serlo. En una futura reforma constitucional habría que considerar la posibilidad de crear, en ese nivel, un órgano autónomo regulador de la televisión y la radio, facultado para administrar la totalidad del tiempo de Estado”. ALCOCER V., Jorge: “Evaluación integral del modelo de acceso a radio y televisión...”, *op. cit.*, pág. 36.



## **Apartado III**



## Capítulo 4

### 1. Propaganda negativa, gubernamental y encubierta. Algunos problemas de la campaña electoral de México

El seguimiento académico de los actores políticos a través de las resoluciones de los jueces, adquiere una dimensión distinta cuando se hace desde la óptica del derecho electoral mexicano. En este contexto, la labor del juez electoral se ha ido fortaleciendo a lo largo de los años gracias al ejercicio de aplicación e interpretación de la norma<sup>865</sup>. Es por ello, que resulta crucial analizar a la luz de las sentencias del TEPJF la problemática real que presenta la regulación del modelo de comunicación electoral mexicano, con especial interés en aquellos relacionados con la libertad de expresión política<sup>866</sup>.

Ya lo decía Jellinek en su obra *Teoría General del Estado* al referirse a la mutación del Estado, “a menudo en las disciplinas sociales, descripción y aclaración no pueden ir la una sin la otra, por ejemplo, quien escriba la historia de las modificaciones que ha sufrido un fenómeno social en el transcurso de la historia, y haga resaltar las transformaciones que va experimentando su naturaleza interior, habrá de explicar al propio tiempo la relación que ha existido entre estas fases diversas, si no se quiere permanecer en una actitud anticientífica, de mera apreciación de lo exterior y

---

<sup>865</sup> Para mayor abundamiento, ATIENZA, Manuel: “El Derecho como Argumentación” en ATIENZA, Manuel y FERRAJOLI, Luigi: *Jurisdicción y argumentación en el Estado constitucional de derecho*, Universidad Autónoma de México, México, 2005, págs. 1-86.

<sup>866</sup> En semejantes términos, véase ORTIZ ORTIZ, Richard: “Contextos, instituciones y actores políticos. Dieter Nohlen y el estudio de las instituciones en América Latina”, en NOHLEN, Dieter: *El institucionalismo contextualizado: la relevancia del contexto en el análisis y diseño de las instituciones*, Porrúa-UNAM, México, 2006, págs. 1-29.

superficial”<sup>867</sup>. Con esta afirmación el autor enfatiza en la importancia de contrastar la teoría con la práctica de tal forma, que se enriquezca el estudio a través de visiones alimentadas por la realidad y por los novedosos razonamientos teóricos.

Aunque en los últimos años los problemas sobre libertad de expresión en materia electoral han desatado el interés de diversos sectores doctrinales, se echan en falta estudios que reparen en el análisis continuado e integral de la evolución jurisprudencial<sup>868</sup>. La interacción continua entre las interrogantes y las pocas respuestas obtenidas por parte de la doctrina, que opta decididamente por una postura tal vez más encorsetada y ajena a la complejidad del tema que nos ocupa, aconsejan resaltar los aspectos sustanciales y más problemáticos que se presentan en cada proceso electoral.

En atención a lo anterior, la problemática de la regulación de la propaganda electoral en México se ha diversificado en diferentes ejes temáticos, por lo que conviene comenzar señalando las cuestionas a tratar. Aunque el contenido de los problemas a estudiar, encierra otras dificultades igualmente interesantes por razones de espacio en esta tesis no serán objeto de estudio<sup>869</sup>. Por lo que de forma genérica, podemos

---

<sup>867</sup> JELLINEK, Georg: *Allgemeine Staatslehre*, Verlag von O. Häring, Berlin, 1914, pág. 9. En castellano *Teoría General del Estado*, Comares, Granada, 2000, pág. 6.

<sup>868</sup> Es importante destacar que aunque el TEPJF ha realizado un importante esfuerzo en el estudio académico de algunas sentencias electorales, hasta este momento, no tenemos noticias de un estudio sistemático sobre su doctrina. [Disponibles en <http://www.trife.gob.mx/informacion-electoral/publicaciones?tid=All>].

<sup>869</sup> Entre estos podemos citar los actos anticipados de precampaña y campaña, los debates electorales, los problemas relacionados con los discursos de índole religioso proferidos en campaña electoral, la libertad de expresión política de los candidatos independientes, de los militantes y de quienes se expresan en Internet durante la campaña electoral, entre otros. Sobre actos anticipados, véase entre otros, GUERRERO AGUIRRE, Francisco J.: “Actos anticipados de precampaña y campaña”, *op. cit.*, págs. 105-118; CORONA NAKAMURA, Luis A. y DÍAZ CORTÉS, María del C.: “Los actos anticipados de precampaña: su conceptualización como figura infractora en el derecho electoral mexicano”, *Sufragio*, TEPJF, México, 2009, págs. 137-152; HIDALGO TRENADO, Manuel: “Precampañas y actos anticipados de campaña...”, *op. cit.*, págs. 153-174; entre otros. Sobre debates electorales véase, entre otros, ARCEO VACAS, José L. y otros: *Debates electorales televisados: el caso de Madrid 2003*, Netbiblo, Oleiros (La Coruña), 2007; y RALLO LOMBARTE, Artemi: “Debates electorales y televisión”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 44, 1998, págs. 63-81. Sobre libertad de expresión de índole religiosa en campaña electoral véase, entre otros, PFEIFFER ISLAS, Mario: “De la libertad religiosa a la nulidad de una elección municipal. El caso Zimapan”, *Serie de Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Vertiente Salas Regionales*, TEPJF, México, 2011. Sobre candidatos independientes véase, entre otros, CHÁVEZ ALCÁNTARA, Claudio C.: “Candidaturas independientes en el ámbito local. Su configuración legal a partir de las resoluciones jurisdiccionales”, *Justicia Electoral* (Revista del TEPJF), vol. I, núm. 14, 2014, págs. 363-401; CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo: “Análisis de la reforma electoral...”, *op. cit.*, págs. 164 y 165; GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel: “Candidaturas Independientes”, *Sufragio*, TEPJF, 2010, págs. 43-58; y ESTRADA YÁÑEZ, Eduardo: “Michoacán: Candidaturas independientes”, *El Cotidiano*, núm. 151, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2008, págs. 87-95. Sobre libertad de expresión de los militantes véase, entre otros, PÉREZ-MONEO AGAPITO, Miguel: *La selección de candidatos electorales en los partidos*, *op. cit.*; CARBONELL, Miguel: “Libertad de expresión, partidos políticos y democracia. Comentario a la sentencia JDC-393/2005 del TEPJF”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 123, 2008, págs. 1671-1710;

reconducir los aspectos controvertidos en tres temáticas principales: a) la propaganda negativa, b) la propaganda gubernamental, y c) la propaganda encubierta<sup>870</sup>.

En la propaganda negativa identificamos diversos problemas concretos relacionados con el uso de expresiones denigrantes, calumnias, insultos, imputación de delitos y con la incidencia de diversas acciones violentas. Por lo que hace a la propaganda gubernamental comprende el estudio de propaganda relacionada con declaraciones políticas, informes de gestiones o labores y programas sociales, utilizados como instrumentos de promoción electoral por titulares de dependencias públicas o personas que laboran para los diversos poderes públicos. Por último, en la propaganda encubierta analizaremos algunos problemas relacionados con la adquisición indebida de tiempos de radio y televisión en entrevistas, noticieros y en comentarios emitidos por algunos líderes de opinión.

## 2. Propaganda negativa

La propaganda negativa consiste en atacar y criticar al contrincante político<sup>871</sup>. Permite difundir información falsa, omitir algunos datos, o minimizar las noticias con la finalidad de lograr demeritar el trabajo o trayectoria del otro. Asimismo, se manifiesta

---

BLANCO VALDÉS, Roberto L.: *Los partidos políticos*, op. cit.; GARCÍA ROCA, Javier y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo M.: "Democracia interna y control de los partidos políticos", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 42, 1984, págs. 239-268; LOMBARDI, Giorgio: "Corrientes y democracia interna de los partidos políticos", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 27, 1982, págs. 7-28; y DUVERGER, Maurice: *Los partidos políticos*, op. cit. Sobre libertad de expresión en Internet durante la campaña electoral, véase entre otros, BOTERO CABRERA, Carolina, SÁNCHEZ OTERO, Andrea P., y SOTO NARVÁEZ, María J.: "Libertad de expresión y derechos de autor en campañas políticas en Internet", *Temas selectos de Derecho Electoral*, núm. 34, TEPIF, México, 2013; RUBIO NÚÑEZ, Rafael: "La movilización política y las nuevas comunidades. Una aproximación a las campañas electorales online", *Cuadernos para el diálogo*, núm. 23, Lima, 2012; del mismo autor, "Nuevas tendencias de regulación del uso de las nuevas tecnologías en campaña electoral", op. cit., págs. 313-334; "Quiero ser como Obama (me pido una red social)", *Cuadernos de pensamiento político FAES*, núm. 21, 2009, págs. 123-152; "La nueva comunicación política: lenguaje, 'blogs', 'videoblogs' y comunidades sociales", *Cuadernos de pensamiento político FAES*, núm. 15, 2007, págs. 193-212; e "Internet en la participación política", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 109, 2000, págs. 285-302; BEAS, Diego: *La reivindicación de la política: Obama, Internet y la nueva esfera pública*, Península, Barcelona, 2011; COTARELO GARCÍA, Ramón: *La política en la era de Internet*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010; REY MORATÓ, Javier del: *Comunicación política...*, op. cit.; MUÑOZ MACHADO, Santiago: *La regulación de la Red...*, op. cit.; BARNÉS VÁZQUEZ, Javier: "La Internet y el Derecho. Una nota acerca de la libertad de expresión e información en el espacio cibernético", en CHINCHILLA MARÍN, Carmen: *Ordenación de las telecomunicaciones*, Consejo General del Poder Judicial, Cuadernos de Derecho Judicial, Madrid, 1997, págs. 233-272; entre otros.

<sup>870</sup> Sobre el concepto de propaganda electoral en México véase VILLAFRANCO ROBLES, Citlali: "Definición de propaganda electoral según el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación", *Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral*, núm. 59, TEPIF, 2014.

<sup>871</sup> En el mismo sentido, MARTÍN SALGADO, Lourdes: *Marketing político...*, op. cit., págs. 233-248, y MAYER, William G.: "In Defence of Negative Campaigning", *Political Science Quarterly*, vol. XI, núm. 3, 1996, pág. 440.



en la exaltación de los actores políticos a través de difamaciones recíprocas, perturbación de las conciencias mediante el uso del lenguaje soez, y de la seducción de la inteligencia con espectáculos vulgares y estúpidos<sup>872</sup>.

Con frecuencia para descalificar al opositor político algunos candidatos acuden al uso de la denigración política o del insulto. Para ello, la propaganda negativa se apoya en el engaño, la falsedad, la injuria y la calumnia con el objetivo de afectar la imagen del rival electoral. Un rasgo común de este tipo de estrategia política es la explotación del escándalo que ofrece distintas repercusiones por ser socialmente reprochable. Los escándalos políticos pueden adoptar muy diversas formas, por ejemplo: escándalos sexuales (infidelidades, acosos, abusos, etc.), financieros (corrupción o malversación de fondos públicos), y de poder (relacionados con el abuso de poder que se materializan en una violación a la ley)<sup>873</sup>.

La creciente tendencia de adecuar el discurso político al formato que requiere el espectáculo, en cierta medida, obedece a las exigencias de rentabilidad y consumo impuestas por los medios de comunicación<sup>874</sup>. El *show* presentado por los candidatos adopta los códigos y la lógica con los que funciona el mundo del entretenimiento

---

<sup>872</sup> De acuerdo con Dewey “el poder de «pan y circo» para desviar la atención de los asuntos públicos es una historia que viene de lejos. Pero en la actualidad, las condiciones industriales que han extendido, multiplicado los intereses públicos también han multiplicado y fortalecido unos rivales formidables de esos intereses. En los países donde la vida política se dirigió más exitosamente en el pasado, hubo una clase especialmente distanciada, por así decirlo, que hacía de los asuntos políticos su especial cometido”. DEWEY, John: *La opinión pública y sus problemas*, Ediciones Morata, Madrid, 2004, pág. 131. En el mismo sentido véase CANEL, María J.: *Comunicación política...*, op. cit., págs. 173-178; CAPELLA, Joseph y JAMIESON, Kathleen H.: *Spiral of Cynicism*, Oxford University Press, Nueva York, 1997; SARTORI, Giovanni: *Homo videns...*, op. cit., págs. 49-52; THOMPSON, John B.: *El escándalo político...*, op. cit., págs. 131-166; MUÑOZ ALONSO, Alejandro: *Política y nueva comunicación*, Fundesco, Madrid, 1989; BERROCAL, Salomé: “La personalización de la política”, en BERROCAL, Salomé (coord.): *Comunicación Política en televisión y nuevos medios*, Ariel, Barcelona, 2003, págs. 55-79; JIMÉNEZ, Fernando, y CAÍNZOS, Miguel: “La repercusión electoral de los escándalos políticos. Alcance y condiciones”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 10, 2004, págs. 141-170; GARCÍA BEAUDOUX, Virginia, D’ADAMO, Orlando, y SLAVINSKY, Gabriel: *Comunicación política y campañas electorales...*, op. cit., págs. 45-51; entre otros.

<sup>873</sup> Para mayor abundamiento sobre la teoría social del escándalo, véase entre otros, a Thompson quien considera “los escándalos como luchas por la obtención del poder simbólico y que destaca las relaciones entre el escándalo, la reputación y la confianza”. THOMPSON, John B.: *El escándalo político...*, op. cit., pág. 27. En el mismo sentido, JIMÉNEZ, Fernando, y CAÍNZOS, Miguel: “La repercusión electoral de los escándalos políticos...”, op. cit., págs. 141-170; CANEL, María J. y SANDERS, Karen: “El poder de los medios en los escándalos políticos...”, op. cit., págs. 163-178; y CANEL, María J.: *Comunicación de las Instituciones...*, op. cit., págs. 150-152, entre otros.

<sup>874</sup> En semejantes términos, Monzón Arrivas sostiene que “el hombre público se ha convertido en actor y las técnicas de mercado (*marketing*, publicidad, persuasión, etc.), trasladadas con relativa facilidad y éxito a la vida política, le ha ayudado a dar un espectáculo y representación”. MONZÓN ARRIVAS, Cándido: *Opinión pública...*, op. cit., pág. 48.

televisivo, lo que implica que se vuelvan escenarios propicios para el escarnio público<sup>875</sup>.

Desde esta perspectiva, la propaganda negativa suele presentarse mediante una serie de fórmulas de persuasión, orientadas a denostar al oponente político. Dichas tácticas han sido utilizadas a lo largo de la historia especialmente en época de guerra<sup>876</sup>. La visibilidad mediática que ha logrado obtener la propaganda negativa le ha valido su permanencia en el mundo de la comunicación política. En nuestros días es considerada una herramienta popular y es utilizada con relativo éxito en las campañas electorales<sup>877</sup>.

Para que la propaganda negativa sea efectiva los elementos que integran el mensaje político deben ser cuidadosamente seleccionados. No nos referimos sólo a la adecuada elección de la imagen que debe estar vinculada al tema propagandístico central, y en completa unión con el tono apropiado; sino al ensamble de todas las piezas en general, de modo que puedan crear una atmósfera que permitan infundir en el destinatario sentimientos de preocupación, ansiedad, miedo e incluso terror<sup>878</sup>.

La adopción o no de una campaña negativa admite argumentos encontrados<sup>879</sup>. Por una parte, un importante sector de la doctrina señala que la propaganda negativa se reduce a una puesta en escena y que poco contribuye a la deliberación pública<sup>880</sup>. Si añadimos a la propaganda negativa ingredientes como la falta de credibilidad, autenticidad y espontaneidad esperable en una deliberación política libre, podemos

---

<sup>875</sup> En el mismo sentido, véase GARCÍA BEAUDOUX, Virginia, D'ADAMO, Orlando, y SLAVINSKY, Gabriel: *Comunicación política y campañas electorales...*, op. cit., págs. 167-173.

<sup>876</sup> En el mismo sentido, FLEUR, Melvin L. de, y BALL-ROKEACH, Sandra J.: *Teorías de la comunicación...*, op. cit., pág. 213.

<sup>877</sup> En este sentido, MAZZOLENI, Gianpietro: *La comunicación política*, op. cit., pág. 170-171; JUÁREZ GÁMIZ, Julio: "Cuando la negatividad llega a lo local: publicidad política en tres elecciones estatales en México", *Revista Latina de Comunicación Social*, núm. 64, 2009, págs. 740-752; GARCÍA BEAUDOUX, Virginia, D'ADAMO, Orlando, y SLAVINSKY, Gabriel: *Comunicación política y campañas electorales...*, op. cit., págs. 88 y ss.; SCHULZ, Winfried: "Campañas electorales en el entorno multimedia...", op. cit., págs. 125-150, entre otros.

<sup>878</sup> Por ejemplo, el voto del miedo generado en las elecciones de El Salvador (2004) y México (2006) al respecto véase, GARCÍA DUEÑAS, Lauri: "La trascendencia de la campaña del «miedo» en las elecciones de 2004 y la propaganda del «peligro» en México en 2006", *Realidad*, núm. 109, 2006, págs. 375-387.

<sup>879</sup> En este sentido, Pérez de la Fuente señala que para estudiar la propaganda negativa puede ser útil analizarla a través de los siguientes argumentos en contra, "a) Hipótesis de la superficialidad; b) Hipótesis del cinismo; c) Hipótesis de la desmoviliación. Y los siguientes argumentos a favor: a) Hipótesis de la información; b) Hipótesis de la implicación; c) Hipótesis de los efectos diferenciales". PÉREZ DE LA FUENTE, Oscar: *Libertad de expresión y discurso político...*, op. cit., págs. 101-139.

<sup>880</sup> En el mismo sentido, LAU, Richard: "Negativity In political perception", *Political Behavior*, vol. IV, núm. 4, 1982, págs. 353-377. En el mismo sentido, Ansolabehere e Iyengar, señalan adicionalmente que el votante al igual que el consumidor prefiere una oferta política distante de los atributos negativos. Incluso afirman que los anuncios negativos atraen y cambian a las personas al proceso electoral y los positivos sólo las mantienen en el proceso. ANSOLABEHERE, Stephen, e IYENGAR, Shanto: *Going Negative: How Attack Ads Shrink and Polarize the Electorate*, The Free Press, New York, 1995, págs. 90, 95 y 105.

observar que el contenido del discurso político se desploma, reforzando el empobrecimiento de mensaje electoral<sup>881</sup>.

La propaganda negativa puede ser percibida por las audiencias de impredecibles maneras. Sin embargo, algunos autores se han dado a la tarea de estudiar las conductas de rechazo que producen las campañas negativas<sup>882</sup>. Por ejemplo, Ansolabehere e Iyengar señalan que la negatividad de los mensajes puede alejar de la política al elector por tres motivos: a) porque pueden desincentivar votar al candidato que se ataca; b) porque el público podría desencantarse de ambos candidatos; y c) porque puede disminuir el carácter cívico y mermar la legitimidad del proceso electoral<sup>883</sup>.

Otra no menos importante característica, es aquella que ubica al autor de la campaña negativa como una persona que ha perdido ante el electorado cierta “candidez” al mostrarse más agresivo que su oponente, lo que no siempre es una imagen políticamente rentable<sup>884</sup>.

En contraposición a los argumentos citados, otros autores como Mayer destacan los aspectos beneficios de utilizar propaganda negativa. Al señalar que “la propaganda negativa es una parte necesaria y legítima de cualquier elección, nuestra política -y el creciente movimiento para reformar las campañas electorales- podría ser mejor cuando finalmente empecemos a reconocerla”<sup>885</sup>. Incluso la permisibilidad de expresar cualquier tipo de ideas, con independencia del tono en que se profieran, puede revelar información que se encontraba oculta o clasificada, pero que es de interés general. Desde esta perspectiva, se destaca el valor de la información desconocida que puede descubrir o aportar las campañas negativas al elector<sup>886</sup>.

---

<sup>881</sup> Comparten esta línea argumentativa, MARTÍNEZ PANDIANI, Gustavo: *Homo zapping. Política, Mentiras y Video*, Ugerman Editor, Buenos Aires, 2004, pág. 56. En el mismo sentido, DAYAN Daniel: *Televisión interrumpida: entre espectáculo y comunicación*, FERRY Jean-Marc y WOLTON Dominique, y otros, *El nuevo espacio público*, Gedisa, Barcelona, 1995, págs. 161-164; y CANEL, María J.: *Comunicación política...*, *op. cit.*, págs. 12, y 45-51; entre otros.

<sup>882</sup> En este sentido, CALVERT, Clay: “When First Amendment principles collide: Negative political advertising & the demobilization of democratic self-governance”, *Loyola of Los Angeles Law Review*, núm. 30, 1997, págs. 1497-1530; y BANDICCI, Susana, y KARP, Jeffrey: “How elections change the way citizens view the political system: Campaigns, media effects and electoral outcomes in comparative perspective”, *British Journal of Political Science*, núm. 33, 2003, págs. 443-467; entre otros.

<sup>883</sup> ANSOLABEHERE, Stephen, e IYENGAR, Shanto: *Going Negative...*, *op. cit.*, págs. 109-111.

<sup>884</sup> Desde esta línea de pensamiento se ha llegado a afirmar que los ataques propagandísticos negativos generan un *chilling effect* en la opinión pública, así los señalan ANSOLABEHERE, Stephen, e IYENGAR, Shanto: *Going Negative...*, *op. cit.*, pág. 133.

<sup>885</sup> MAYER, William G.: “In Defence of Negative Campaigning”, *op. cit.*, pág. 440.

<sup>886</sup> En el mismo sentido, BOOKS, Deborah, y GEER, John: “Beyond negativity: The effects of incivility on the electorate”, *American Journal of Political Science*, vol.LI, núm. 1, 2007, págs. 1-16; FINKEL, Steven, y GEER, John: “A spot check: Casting doubt on the demobilizing effect of attacks advertising”, *American Journal*

La utilidad de la campaña negativa se desprende de la facilidad con la que la ciudadanía puede discutir sobre las debilidades de los candidatos, los errores que han cometido, los problemas en los que se han involucrado, los temas de los que no quieren hablar, todos estos elementos, en cierta medida, pueden contribuir a generar un diagnóstico real sobre la política actual<sup>887</sup>. De lo contrario, constreñirnos a una campaña donde no es posible contrarrestar los argumentos, puede provocar que los candidatos acudan a las “mentiras, exageraciones o a las promesas irrealizables”<sup>888</sup>, sin posibilidad de ser rebatidas.

Como se observa, la defensa de la propaganda negativa se decanta por un debate más abierto y más libre, donde la información sobre los candidatos (sin importar si es veraz o falaz) sea del conocimiento de aquellos que puedan y quieran votar, para que sea el propio ciudadano quien en uso de su libertad evalúe la información recibida. Por lo que, desde esta postura, carece de sentido seleccionar la información política que, a juicio de algunos, debe ser dada a conocer<sup>889</sup>.

No obstante, es preciso señalar que el impacto que genera el mensaje negativo puede contribuir a captar la atención inmediata del auditorio, pero esto no es ninguna garantía de triunfo electoral. Inclusive, autores como Torres Muro señalan que “el acto de votar, cuando se ejerce de manera libre y secreta, como sucede en los ordenamientos democráticos, es un acto íntimo, en el que resulta imposible conocer

---

of *Political Science*, núm. 42, 1998, págs. 573-585; HALL JAMIESON, Katheleen: *Dirty politics. Deception, distraction and democracy*, Oxford University Press, New York, 1992, págs. 234-236; y GARRAMONE, Gina, ATKIN, Charles, PINKLETON, Bruce, y COLE, Richard: “Effects of negative political advertising on the political process”, *Journal of Broadcasting & Electronic media*, vol. XXXIV, núm. 3, 1990, págs. 299-311; entre otros.

<sup>887</sup> En semejantes términos, Kahn y Kenny afirman que el electorado tiene la capacidad de distinguir entre información negativa útil presentada de manera adecuada de la información negativa irrelevante. Este argumento apuesta por el aumento de la participación electoral en función del incremento de la propaganda negativa porque se afirma que es más fácil de recordar, es percibida como información más “útil” e incrementa el interés de la gente en la campaña. Bajo este criterio, el problema no está en las campañas negativas, sino en el tipo de campañas negativas que se presentan: si ofrecen información útil (aunque sea negativa) o información fuera de lugar, inapropiada o demasiado ruda. En cualquiera de los dos casos anteriores, la idoneidad de la propaganda que se presente irá de la mano inexorablemente de la suficiencia de datos y del procesamiento de esa información por parte de elector. KAHN, Kimm F. y KENNEY, Patrick J.: “Do negative Campaigns Mobilize or Suppress Turnout? Clarifying the Relationship between Negativity and Participation”. *American Political Science Review*, núm. 4, vol. XCIII, 1999, págs. 877-889.

<sup>888</sup> MAYER, William G.: “In Defence of Negative Campaigning”, *Political Science Quarterly*, vol. XI, núm. 3, 1996, pág. 442.

<sup>889</sup> En este sentido, Mayer señala que “habrá propaganda negativa que sea considerada buena y otra que será considerada mala, en esto debemos ser cuidados y pensar en el criterio moral que marcará esta diferencia”. MAYER, William G.: “In Defence of Negative Campaigning”, *op. cit.*, pág. 452. Por su parte Martín Salgado ha señalado que “los mensajes negativos son un elemento electoralmente positivo si son justos y aumentan el nivel de información que tiene el votante sobre las alternativas disponibles”. MARTÍN SALGADO, Lourdes: *Marketing político...*, *op. cit.*, pág. 247.

con exactitud cuáles fueron las razones del mismo”<sup>890</sup>. Consecuentemente, en un proceso electoral no está a nuestro alcance fijar, con la exactitud que sería deseable la adopción de medidas para contrarrestar la propaganda negativa. Desde esta perspectiva, se reconoce que la problemática que plantea la propaganda estriba en el entendimiento propio de los electores al percibir el mensaje, con independencia de su matiz negativo o positivo<sup>891</sup>.

Si volvemos la mirada a México, notaremos que las campañas negativas y de contraste informativo se dieron a conocer a partir de la elección presidencial de 1988. Dicha elección provocó una competencia electoral inusitada, incluso todo parecía indicar que la oposición llegaría finalmente a la presidencia, de cierto modo la expectativa de cambio político abonó a la liberación política cuya intensidad fue aumentado progresivamente.

La elección presidencial de 1988 fue cuestionada duramente por la existencia de graves irregularidades en el desarrollo de la campaña y la jornada electoral. Especialmente por el desafortunado apagón del sistema electrónico de conteo de los resultados de la elección, que más tarde sería denominado “caída del sistema”. Mismo que al ser reestablecido había invertido los resultados electorales que el conteo preliminar había arrojado, otorgando la victoria al partido oficial<sup>892</sup>.

En las subsiguientes elecciones presidenciales de 1994 el tono de la crítica fue incrementando gradualmente. Aunque no sería hasta la campaña presidencial de 2000, cuando el partido que representaba la alternancia radicalizaría el discurso

---

<sup>890</sup> TORRES MURO, Ignacio: “La libertad de expresión en las campañas electorales y sus límites...”, *op. cit.*, pág. 146.

<sup>891</sup> El tipo de información política que se difunde junto al aprendizaje y el estímulo (mercantil, de beneficios, ideológico, etc.) que adquiere el ciudadano es muy relevante porque puede incidir especialmente en la voluntad de los electores, especialmente del abstencionista. Al respecto, Martínez i Coma sostiene que si un ciudadano “se informa de cuál es la posición de determinado candidato en el tema del matrimonio homosexual. Este aprendizaje puede probar que dicho individuo, que antes no iba a votar, decida hacerlo. En este caso, aprender cuál es la posición de determinado candidato en un tema conduce a las urnas”. MARTÍNEZ I COMA, Ferran: *¿Por qué importan las campañas electorales?*, *op. cit.*, Madrid, pág. 41.

<sup>892</sup> En el proceso electoral de 1988 destacaron dos candidatos Carlos Salinas de Gortari (PRI) y Cuauhtémoc Cárdenas (Frente Nacional Democrático). El día de la jornada fue utilizada una novedosa herramienta de informática, que permitiría además de monitorear los resultados, realizar el conteo con mayor rapidez. Sin embargo, cuando el conteo preliminar de los sufragios aparentemente otorgaban la victoria a Cárdenas, súbitamente la herramienta informática dejó de operar, señalándose que se había “caído el sistema”. Una semana después oficialmente se dio a conocer que Salinas había ganado las elecciones con 50.4% de los votos. Más información, ANAYA, Martha: *1998: El año que calló el sistema*, Random House Mondadori, México, 2009; BECERRA CHÁVEZ, Pablo J.: “Elecciones y comportamiento electoral en el Distrito Federal: 1988-1991”, *Polis. Investigaciones y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, núm. 1992, 1992, págs. 13-36; y ADLER LOMNITZ, Larissa, LOMNITZ Claudio y ALDER Ilya: “El fondo de la reforma: la campaña presidencial del PRI en México en 1988”, *Nueva Antropología Revista de Ciencias Social*, núm. 36, 1990, págs. 45-82.

propagandístico a través del posicionamiento mediático de un *cambio* político. La propaganda electoral se volcó sobre dos ideas puntuales: un viraje al rumbo del país y un retiro de la confianza al partido que se había petrificado en el poder por más de setenta años.

Consecuentemente, se puede afirmar que de alguna manera, el proceso de participación efectiva de otras ofertas políticas y el fenómeno de la alternancia han contribuido en el aumento progresivo en la crítica, la intensidad y el tono en que se expresan los mensajes políticos. Abonando, así en cierta medida, a una deliberación política con menos tabús y de mayor libertad<sup>893</sup>.

Por otra parte, el uso de la propaganda negativa como estrategia política ha propiciado la expansión de lo que coloquialmente se conoce como “guerra sucia o propaganda negra”. Dicha estrategia publicitaria va desde la transmisión esporádica de mensajes negativos en medios audiovisuales, hasta las trasgresiones masivas a la intimidad de los electores en los espacios virtuales (correo electrónico, perfiles digitales, redes sociales, etc.)<sup>894</sup>.

La complejidad que presenta la denominada “guerra sucia” es que no necesariamente todo lo que se diga o se haga estará prohibido. De hecho la normativa electoral vigente no impide las campañas electorales negativas, solo establece ciertos límites. Por ejemplo, la CPEUM contempla que “en la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas”<sup>895</sup>. De ahí que la mayoría de las estrategias de promoción política están diseñadas de tal forma que caminan perfectamente por el sendero de la legalidad.

Un ejemplo lo encontramos en la sentencia SUP-JRC-233/2004. En este caso se cuestionó la legalidad de la propaganda negra emitida por el PAN en contra de un candidato del PRI en una elección del ayuntamiento de Tijuana (Baja California Norte). El estudio de la sentencia se centró en dos cuestiones. En primer lugar, en el análisis de supuestas declaraciones misóginas del candidato del PRI, al señalar que “su animal favorito era la mujer”. En segundo lugar, en la realización de actos proselitistas durante la jornada electoral consistentes en la afiliación colectiva de ciudadanos, a cambio de participar en el sorteo de una camioneta<sup>896</sup>.

---

<sup>893</sup> En el mismo sentido, GERSTLÉ, Jacques: “La propaganda política...”, *op. cit.*, pág. 229.

<sup>894</sup> Al respecto, cobra relevancia los soportes técnicos en los que se apoye el escándalo o la propaganda negativa, para mayor abundamiento, véase THOMPSON, John B.: *El escándalo político...*, *op. cit.*, págs. 102, 103 y 105; e INNERARITY, Daniel: *La sociedad invisible*, *op. cit.*, pág. 52.

<sup>895</sup> Art. 41, base III, apartado C, de la CPEUM (párrafo reformado DOF 10-02-2014). Arts. 217.1, inciso e, fracción III; 380.1, inciso f; 394.1 inciso I; 452.1 inciso d; 471.2, de la LGIPE (DOF 23-05-2014).

<sup>896</sup> En semejantes términos, Juárez Gámiz al analizar la campaña electoral de Baja California señala como un hallazgo sorprendente “el porcentaje de *spots* en Baja California que confiaron en el humor para

Al respecto, la Sala Superior decidió confirmar los resultados del cómputo municipal de la elección del ayuntamiento en favor del candidato del PRI, sin pronunciarse sobre la existencia o no de propaganda negativa<sup>897</sup>. Por el contrario, la Sala decide centrar su análisis sobre la irregularidad cometida el día de la jornada electoral, afirmando que la afiliación colectiva perturbó el normal desarrollo de la elección, pero que no fue suficiente para declarar la nulidad de la elección<sup>898</sup>.

Como se observa, las campañas poco a poco iban tornándose más negativas conforme los resultados de la competencia electoral eran menos predecibles. Así lo ilustra la sentencia anterior, explicable posiblemente porque Baja California Norte ha sido una de las entidades federativas caracterizada por su alternancia política.

Aunque el avance de la propaganda negativa era cada vez más significativo, no fue hasta el proceso electoral 2005-2006 cuando la avasalladora presencia de la propaganda negra en los medios de comunicación inundó la elección presidencial. Durante todas las etapas del periodo electoral de 2006 el TEPJF conoció de un número inusitado de impugnaciones<sup>899</sup>. La reñida competencia electoral entre el PAN y el PRD sometió a los jueces electorales a un trabajo extraordinario, y a un escrutinio

---

hacer llegar sus mensajes a la audiencia. Este es el estado en donde el crimen ha sido el tema más relevante en términos de los temas discutidos en los *spots*. Una dosis significativa de humor negro fue observada en esta elección estatal, especialmente en ataques hechos al candidato del PRI por su bien conocida misoginia y un pasado controversial en el comercio ilegal de animales exóticos”. JUÁREZ GÁMIZ, Julio: “Cuando la negatividad llega a lo local...”, *op. cit.*, pág. 750.

<sup>897</sup> Sin embargo, llama la atención que el Tribunal en el análisis de la sentencia repara en los efectos que producen las críticas negativas de candidatos en la estima del electorado y en la generación de opinión pública. Más aún, entre los supuestos efectos perjudiciales que ocasionan el uso de mensajes negativos como herramienta de la guerra sucia se mencionó que “se degrada la política, se incita al ciudadano a la abstención, se promueve el cinismo y se ponen en peligro la estabilidad democrática de un país”. En este sentido, véase Tesis aislada de la SCJN, rubro: “Libertad de expresión y derecho a la información. Concepto de interés público de las expresiones, informaciones, ideas y opiniones sobre funcionarios y candidatos”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a Sala, Seminario Judicial de la Federación, 1a CLII/2014 (10a.).

<sup>898</sup> En sentido contrario, tenemos la SUP-JRC-175/2005. Aquí se analizó la presencia de un grupo de personas que vestían playeras rojas (*marea roja*) con la leyenda: “hoy amanecí feliz, te invito a festejar en la noche” cuyo slogan se alegó promovía el voto a favor del PRI. En este caso el agravio fue declarado inatendible porque a juicio de la Sala la supuesta propaganda negra era genérica, unilateral y subjetiva. No obstante la aparente discrepancia de criterios con la sentencia SUP-JRC-233/2004 (Baja California), en ambas sentencias la irregularidad que generaba la presencia de la “marea roja”, por sí misma no fue determinante para controvertir los resultados de la elección, de tal forma que no fue posible declarar la nulidad en ninguna de las dos elecciones cuestionadas.

<sup>899</sup> La campaña presidencial del 2006 culminó en una cerrada victoria del candidato del PAN, Felipe Calderón Hinojosa (35.89%) sobre el candidato Andrés Manuel López Obrador (35.31%) de la coalición Alianza por el Bien de Todos (PRD-PT-Convergencia). Mientras que dramáticamente el candidato Roberto Madrazo Pintado (22.26%), candidato de la coliación Alianza por México (PRI-PVEM) se ubicó como en una tercera posición. Información disponible en [http://www.ine.mx/docs/Internet/IFE\\_Home/CENTRAL/Contenidos\\_Centrales/estaticos/computo\\_final.pdf](http://www.ine.mx/docs/Internet/IFE_Home/CENTRAL/Contenidos_Centrales/estaticos/computo_final.pdf) (Consultado 10-11-2014).

exhaustivo de todas las irregularidades aducidas por los contendientes a lo largo de todo el territorio nacional. Los acalorados debates y las ríspidas expresiones vertidas en el debate político no fueron ajenos a los recursos de impugnación.

En este sentido, destacan la sentencia SUP-RAP-34/2006 que fue originada por diversos *spots* difundidos por el PAN en contra de la coalición “Por el Bien de Todos” (PRD-PT-Convergencia) cuyo contenido se alegaba constituía propaganda negativa<sup>900</sup>. La controversia se centró en dilucidar si los promocionales gozaban o no de protección constitucional. Los *spots* analizados fueron: 1) “cállate chachalaca”, 2) “López el endeudador”, 3) “López Obrador permitió estos delitos, es un peligro para México”, y 4) “Ya salió el peine. ¿Sabes qué pasó con los fajos de dólares que Bejarano el Secretario de López Obrador metió en aquella maleta?”<sup>901</sup>.

Una vez que la Sala Superior analizó el contenido de los anuncios electorales, las frases esgrimidas y el contexto político en el que fueron proferidas, determinó ordenar retirar tres de los cuatro anuncios electorales de los medios<sup>902</sup>. Se afirmó que el primer *spot*, el denominado, “cállate chachalaca” fue un promocional que difundió una crítica severa y casuística en la que una persona determinada ordena a otra guardar silencio, por lo que esta expresión queda protegida por la libertad de expresión<sup>903</sup>.

---

<sup>900</sup> Previamente la Sala Superior había conocido de la SUP-RAP-31/2006 en la que se cuestionaron dos *spots*: 1. “trabaja con Bejarano el de las ligas, Ponce el de las Vegas e Imaz el de las Bolsas” y 2. “mentir es un hábito”; emitidos por la “Alianza por México” (PRI y PVEM) en la que se afirmaba se causaba perjuicio a la Coalición “Por el bien de todos” (PRD, PT y Convergencia). Se confirma la resolución del CG del IFE resuelto previamente en el recurso SUP-RAP-17/2006. La Sala Superior después de un análisis de contenidos se pronunció únicamente sobre el *spot* 2, afirmando que, de seguirse transmitiendo se debería evitar mencionar la frase “mentir es un hábito para ti”, cuya expresión fue calificada como denigrante.

<sup>901</sup> Para mayor abundamiento, véase MADRAZO LAJOUS, Alejandro: “Los límites de la libertad de expresión: cometarios a las sentencias SUP-RAP-31/2006 y SUP-RAP-34/2006 del TEPJF”, *Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral*, núm. 1, TEPJF, México, 2008. También véase PÉREZ DE LA FUENTE, Oscar: *Libertad de expresión y discurso político...*, op. cit., págs. 81-84; y BARRANCO AVILÉS María del C.: “La libertad de expresión y el modelo de democracia”, en RÍOS VEGA, Luis E. (coord.): *Tópicos contemporáneos de derechos políticos fundamentales*, Dykinson, Madrid, 2010, págs. 17-42.

<sup>902</sup> A pesar que en la sentencia se afirmó que en los procesos electorales, sólo en casos muy extremos cabrá admitir la posibilidad de que un *spot*, por ejemplo, tenga capacidad suficiente para desviar la voluntad de los electores, habida cuenta del carácter personal de la decisión de votar y los medios legales existentes para garantizar la libertad del voto. Correspondiente a los ciudadanos el poder jurídico de decidir cuáles son las expresiones o mensajes que quiere recibir y qué valor quiere darle a cada uno de ellos, sin ejercer una tutela o paternalismo jurídico alguno.

<sup>903</sup> De acuerdo con la Real Academia de la Lengua, la palabra *chachalaca*, de origen náhuatl, se refiere a un ave galliforme de plumaje café verdoso y vientre blanco, es voladora, vocinglera, y su carne es comestible. También significa persona que habla en demasía. [Disponible <http://lema.rae.es/drae/srv/search?id=E7M4NtqmNDXX2jxeAgoF>]. Además como se señala en el informe de empresa de investigación estratégica de opinión Parametría del mes de mayo del 2006, “el *spot* que más afectó la imagen de López Obrador fue el de cuestionamiento de carácter «cállate chachalaca», que el de récord de gestión de «López el endeudador». Estos *spots* tiene niveles de



Con relación al resto de los anuncios cuestionados la Sala Superior ordenó al PAN que se abstuviera de volver a difundir los promocionales. Se sostuvo que del análisis de contenido de los últimos tres *spots* se desprenden los siguientes puntos comunes. En primer lugar, se trata de comunicados en los que se enfatiza notablemente, en los contextos lingüísticos y visuales, en la figura del entonces candidato Andrés Manuel López Obrador, todos ellos de carácter negativo.

En segundo lugar, los promocionales son en su mayoría, manifestaciones relativas a supuestas acciones pasadas, y no vinculadas, al menos no formalmente, a los futuros programas o planes propuestos por López Obrador. Finalmente, en tercer lugar, los anuncios constituyen discursos ajenos a la información directamente relacionada con las plataformas electorales del PAN y de la coalición “Por el Bien de Todos”<sup>904</sup>.

Aunque los *spots* en cuestión no utilizan expresiones intrínsecamente vejatorias o injuriosas, la Sala Superior consideró que los anuncios tenían el propósito de empañar la imagen pública de López Obrador, a quien pretendían posicionar, a través de los anuncios electorales controvertidos, como un auténtico peligro para el país. Desde esta lógica argumentativa, es posible afirmar que cuando se logra posicionar en la opinión pública al adversario político como un enemigo, una amenaza o un peligro inminente, la campaña negativa habrá cumplido su objetivo<sup>905</sup>.

Bajo la atmósfera de inestabilidad e incertidumbre creada por una propaganda negativa, encuentra cobijo otro elemento destacable, el denominado voto del miedo. El mismo es una estrategia política que explota los sentimientos de angustia e

---

recordación de 85% y 88%, mientras los difundidos por la campaña de López sólo de 65%”. [Disponible en [www.parametria.com](http://www.parametria.com)]. Para mayor abundamiento sobre esta sentencia, véase TORRES MUÑOZ, Ignacio, “La libertad de expresión en las campañas electorales y sus límites...”, *op. cit.*, págs. 142-148.

<sup>904</sup> Destaca el expresivo y esclarecedor voto particular emitido por el magistrado José Orozco Henríquez quien sostuvo que “las expresiones bajo consideración están constitucional y legalmente protegidas, ya que el destinatario es una personalidad pública, más concretamente, un candidato presidencial en campaña, y en tal virtud los límites de la crítica aceptable son más amplios que si fuera una persona privada o, siendo pública, se ventilasen aspectos o cuestiones privadas. Sostener lo contrario, por ejemplo, exigir un estricto canon de veracidad con respecto a expresiones dirigidas a personas públicas durante un debate público, o bien, en relación con cuestiones de interés público o general, como las políticas económicas que un candidato propone o que ha implementado cuando fue gobernante, fomentaría la autocensura, incompatible con la libertad de pensamiento y de expresión. En consecuencia en las circunstancias indicadas, las expresiones que contiene el *spot* denominado «ya salió el peine» están protegidas constitucional y legalmente por el derecho fundamental a la libertad de expresión”.

<sup>905</sup> Por ejemplo, Mazzoleni sostiene que Berlusconi se apoyó durante diversas campañas electorales (1996 y 2001) en “auténticos «relatos» en los que el autor se prodigaba en la exposición de los contenidos de la doctrina marxista o en la reconstrucción de los hechos del régimen soviético o del comunismo italiano”. El objetivo fue reducir el discurso político a una dicotomía de la realidad en donde se confrontan dos categorías contrapuestas en contenidos y valores. MAZZOLENI, Gianpietro: *La comunicación política*, *op. cit.*, pág. 130. En el mismo sentido, GINSBURG, Paul: *Silvio Berlusconi. Televisión, poder y patrimonio*, Foca, Madrid, 2006, pág. 89.

incertidumbre ante un panorama inseguro<sup>906</sup>. Con frecuencia, la utilización de una estrategia del miedo no es más que una teatralización de un mensaje fatalista que se pretende generar en el elector, de tal suerte, que el miedo lo induzca a tomar una elección distinta<sup>907</sup>.

Con el voto del miedo es muy probable que se generen dos posibles comportamientos en el electorado. En el primero, el elector puede efectivamente creer que el candidato es un peligro para el Estado y decidir en consecuencia. Mientras que en el segundo, el elector puede reaccionar con indignación por el ataque a un candidato que se percibe como víctima (*under dog*) y votar solidariamente o por compasión<sup>908</sup>. En todo caso, en una campaña electoral pueden darse impredeciblemente ambos casos.

Aunque la sentencia SUP-RAP-34/2006 reconoce la negatividad de los *spots*, el nexo entre la difusión del mensaje negativo y la manifestación de un voto del miedo es difuso<sup>909</sup>. La presencia de información negativa en el ambiente político no necesariamente debe visualizarse como un aspecto dañino para el debate democrático. Aunque ciertamente el uso desmedido de propaganda negativa, en cierto grado, ha permitido “abaratarse” el diálogo político, pero sorprendentemente también, ha contribuido a modular la conducta de los candidatos en la arena política.

Las personas que participan en la vida política saben que estarán bajo los reflectores de los medios de comunicación y que sus comportamientos serán examinados con mayor cuidado, especialmente si deciden participar en un proceso electoral. Si a este escenario le añadimos el componente de la propaganda negativa, es altamente probable que el debate se torne más crítico e incluso que pueda provocar tensión en la

---

<sup>906</sup> Al respecto Gore señala que el elemento de mayor importancia e intensidad en la conversación nacional estadounidense es el miedo constante. La dificultad se plantea en la distinción entre amenazas ilusorias y las legítimas, especialmente si la televisión coadyuva a la difusión de una política del miedo. Desde esta perspectiva cobra mayor relevancia el uso de una estrategia política que promueva el voto del miedo. GORE, Albert: *El ataque contra la razón*, Debate, Barcelona, 2007, págs. 35-56.

<sup>907</sup> En semejantes términos, REY MORATÓ, Javier del: *Comunicación política...*, op. cit., pág. 172.

<sup>908</sup> Al respecto, Canel sostiene que “los anuncios negativos pueden tener un efecto *boomerang*; la imagen negativa se gana el partido que ataca por adoptar unas técnicas que los ciudadanos consideran agresivas o manipuladoras. Un anuncio de ataque puede provocar incluso la compasión entre los votantes hacia el candidato atacado, produciéndose aquí el efecto *under dog*”. CANEL, María J.: *Comunicación política...*, op. cit., pág. 215. En el mismo sentido, MAAREK, Philipper J.: *Marketing político y comunicación...*, op. cit. También véase en este sentido la SUP-RAP-280/2009.

<sup>909</sup> Existen autores como Langston Hawkes que destacan el contraste informativo, al precisar que en la elección de 2006, “muchos votantes sin mayor interés en la política (y con poca información sobre la posible actuación de los candidatos una vez en el poder) aprendieron que López Obrador ponía primero a los pobres y estaba contra los grandes monopolios económicos, que Calderón iba a ser el presidente del empleo, o que Madrazo tenía mucho experiencia con el poder. También, los votantes pudieron apreciar que el candidato por la Coalición por el bien de todos podía pecar de populista; que Calderón tenía parientes dudosos; que Madrazo igual y no era el más honesto en su forma de gobernar”. LANGSTON HAWKES, Joy: *Las reformas electorales de 2007*, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, México, 2009, pág. 16.

discusión pública, a grado tal, que revele situaciones incómodas de los involucrados. Dicha información puede dar a conocer a los votantes las diferentes aristas de la vida de los candidatos que permanecían ocultas, lo que puede abonar a la reflexión del sufragio<sup>910</sup>.

Si esto es así, un político responsable se abstendrá de tomar decisiones negligentes y abusivas si sabe que en el futuro inmediato puede ser criticado, lo que posiblemente signifique una merma en sus expectativas de promoción ante la opinión pública<sup>911</sup>. Por lo tanto, es muy probable que los candidatos al salir al *ring* de la campaña, asuman una postura más prudente en la dirección y proyección de sus políticas.

Por otra parte, es importante que al momento de analizar un mensaje negativo consideremos no solo su contenido sino también el contexto puntual en el que se emitió. De tal forma, que se puedan sopesar los valores en pugna, para que el análisis se haga lo más apegado a la realidad.

Por ejemplo, la Sala Regional con sede en Monterrey se pronunció en la sentencia SM-RAP-33/2009 sobre la propaganda negativa difundida en algunos periódicos, en contra de la entonces gobernadora de Zacatecas (PRD), de diversas personas que trabajaban con ella en el poder ejecutivo local, y de una senadora también perredista. La propaganda cuestionada contenía diversas palabras como, “botín, chantaje, venganza, desacato, ilegal y amenaza”, palabras dirigidas, a juicio del PRD, a calumniar y denigrar a los citados políticos.

Al respecto, la Sala Regional después de analizar las frases en su contexto, apreció que efectivamente los promocionales tenían por objeto denigrar y nada aportaban al debate político, por lo que se ordenó a la autoridad electoral local que sancionará a quienes hubieran resultado responsables por la difusión de la propaganda negativa<sup>912</sup>.

En efecto, el contexto hace la diferencia. El análisis lingüístico de una palabra aislada, no siempre, permite al juzgador entender el alcance de la negatividad impresa en el

---

<sup>910</sup> Sobre esta línea argumentative, véase GEER, John Gray, *In defense of negative: attack ads in presidential campaigns*, University of Chicago Press, Chicago, 2006.

<sup>911</sup> TEMKIN YEDWAB, Benjamín, y SALAZAR ELENA, Rodrigo: “La libertad de expresión y campañas negativas”, *Temas selectos de Derecho Electoral*, núm. 12, TEPEJ, México, 2010, pág. 19.

<sup>912</sup> Véanse Tesis aislada de la SCJN, rubro: “Libertad de expresión. Las expresiones impertinentes son aquellas que carecen de utilidad funcional en la emisión de un mensaje”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XX, mayo de 2013, tomo 1; pág. 556, 1a. CXLV/2013 (10a.); y Tesis aislada, rubro: “Libertad de expresión. El uso difundido de expresiones habituales de una sociedad no las excluye del control de constitucionalidad”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XX, mayo de 2013, Año 1; pág. 550, 1a. CLXXXVIII/2013 (10a.). Para mayor abundamiento sobre el uso del lenguaje político en campaña electoral, véase REY MORATÓ, Javier: *Comunicación, política, Internet y campañas electorales. De la teledemocracia a la ciberdemocracia*, Tecnos, Madrid, 2007, págs. 87-88.

*spot*. Por ejemplo, si analizamos separadamente cada una de las palabras cuestionadas en la sentencia anterior, posiblemente hubiéramos llegado al razonamiento contrario plasmado en el resolutivo. Consecuentemente, es conveniente ser cauteloso en los análisis de contenido porque la expresión que pretende diferenciar negativamente a alguien en una región determinada, puede convertirse en un hecho diferencial en otra por no tener el mismo significado<sup>913</sup>.

En suma, aunque son muchos y diversos los dilemas que envuelven a la propaganda negativa, preliminarmente podemos identificar al menos dos problemas principales: uno tiene que ver con la permisibilidad o no de la propaganda negativa, y otro con el supuesto efecto de persuasión que ocasiona en los electores<sup>914</sup>.

Para intentar delimitar el alcance de la propaganda negra conviene tener presente la prudente recomendación de Torres Muro, quien señala que “basta con aplicar los principios generales que regulan las relaciones entre las libertades de expresión e información y otros derechos y bienes constitucionalmente protegidos. Persíganse los delitos allí donde aparezcan con la eficacia de las correspondientes medidas cautelares, preferentemente en manos de los jueces. Utilícense los mecanismos de protección civil del honor y la intimidad con la contundencia posible, y también el no menos importante derecho de ratificación. Pero sobre todo, confíese en la existencia de un debate libre y democrático”<sup>915</sup>. Dichos remedios deben efectuarse durante la campaña y con efectos que hagan asumir costos, de tal forma que se detengan las expresiones antidemocráticas que “envilecen la libre circulación de ideas”<sup>916</sup>.

Por lo que hace al impacto persuasivo que tiene el mensaje negativo, sobra decir que es difícilmente cuantificable, y más aún resultará poder probarlo en la jurisdicción contenciosa electoral. Esto es así porque no sólo será determinante el mensaje en sí mismo, sino que habrá que atender a otros componentes como, la identificación partidista, factores sociodemográficos, las percepciones sobre la gestión de gobierno,

---

<sup>913</sup> En este sentido, ASTUDILLO REYES, César y otros: “La libertad de expresión y sus principales manifestaciones en el contexto de la democracia electoral mexicana”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, Especial sobre Observación Electoral 2012, núm. 4, 2013, págs. 200-204; y JUÁREZ GÁMIZ, Julio (coord.): “Análisis de contenido y estructura de la publicidad política televisiva en el proceso electoral federal 2012”, Informe del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, Proyecto PNUD, Fondo de Apoyo a la Observación electoral 2012, octubre de 2012.

<sup>914</sup> En el mismo sentido, Sartori señala que existe la idea infundada de que “la televisión supera la información escrita porque «la imagen no miente» (...) la televisión puede mentir y falsear la verdad, exactamente igual que cualquier otro instrumento de comunicación. La diferencia es que la «fuerza de la veracidad» inherente a la imagen hacen la mentira más eficaz y, por tanto, más peligrosa”. SARTORI, Giovanni: *Homo videns...*, *op. cit.*, págs. 103-108.

<sup>915</sup> TORRES MURO, Ignacio, “La libertad de expresión en las campañas electorales y sus límites...”, *op. cit.*, pág. 149.

<sup>916</sup> TORRES MURO, Ignacio: “La libertad de expresión, y equidad en las campañas electorales...”, *op. cit.*, pág. 13.

la ideología, ente otros. Al juzgar la conveniencia de transmitir o no un mensaje negativo, lo que se está analizando en el fondo es el alcance de la libertad de expresión política, y ante la posibilidad de duda, nos parece que será preferible decantarse por la libertad antes que por la censura<sup>917</sup>.

## 2.1 Denigración y calumnia

La intensión y el tono de las expresiones que se profieren durante la campaña electoral ponen de manifiesto un campo de acción ampliamente modulable. Es por ello que, la reforma del 2007-2008 introdujo la prohibición expresa y categórica de evitar la propaganda que tuviera por objeto denigrar y calumniar<sup>918</sup>. Se indicó que la propaganda emitida por los partidos políticos debía ser ajena a cualquier expresión que denigrara a las instituciones y a los partidos<sup>919</sup>. Dicho límite intentaba prevenir el vilipendio de los órganos constitucionales y de los partidos políticos, quizá con el afán de salvaguardar un discutible prestigio institucional.

La reforma electoral de 13 de noviembre de 2007 enfatizó en que no se podía calumniar a las personas a través de la propaganda electoral. La finalidad de la limitación fue proteger bienes jurídicos específicos como la honra, reputación y dignidad de los distintos actores políticos (ej. servidores públicos)<sup>920</sup>. Asimismo, se

---

<sup>917</sup> TEMKIN YEDWAB Benjamín, y SALAZAR ELENA, Rodrigo: “La libertad de expresión y campañas negativas”, *op. cit.*, pág. 25. Véase también, SALAZAR ELENA, Rodrigo: “Entre cuñados y chachalacas: El impacto electoral de los mensajes negativos en la elección presidencial mexicana de 2006”, Documento de Trabajo, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2008. [Disponible en: [www.flacso.edu.mx](http://www.flacso.edu.mx)].

<sup>918</sup> Art. 41, base III, apartado C, párrafo segundo, de la CPEUM (DOF 09-08-2012). Sobre los conceptos de denigración, calumnia y difamación, Salvador Coderch sostiene que “la difamación ha de referirse únicamente a un sujeto determinado, por lo que ha de apreciarse: a) el afectado, b) la imputación y c) la extravagancia proferida”. SALVADOR CODERCH, Pablo: *¿Qué es difamar?: libelo contra la ley del libelo*, Civitas, Madrid, 1987, pág. 38.

<sup>919</sup> No obstante, el Cofipe de 1996 (DOF 22-11-1996) ya contemplaba en el art. 38 la obligación de “abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadano, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos, en particular durante las campañas electorales y la propaganda política que se utilice durante las mismas”. Véase en el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas artículos del Cofipe, y por el que se reglamentan los párrafos octavo al décimo del artículo 99 de la CPEUM para la elección de magistrados electorales del TEPJF, (DOF 31-10-1996) [Disponible en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)]

<sup>920</sup> Para mayor abundamiento sobre el alcance de no denigrar ni calumniar a las personas contenido en el art. 41 de la CPEUM, véase VENEGAS TREJO, Francisco: “La dignidad humana prima respecto de la pasión electoral”, *Serie de Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral*, núm. 37, TEPJF, México, 2011. También las SUP-JRC-267/2007, SUP-JRC-288/2007 y SUP-JRC-271/2007, que serían las que permitirían crear la Jurisprudencia 14/2007, rubro: “Honra y reputación. Su tutela durante el desarrollo de una contienda electoral se justifica por tratarse de derechos fundamentales que se reconocen en el ejercicio de la libertad de expresión”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, Año 1, núm. 1,

contempló la prohibición constitucional de incluir en la propaganda expresiones que denigren a las instituciones políticas. Este último precepto nos parece cuestionable, por lo menos en tres aspectos relevantes.

En primer lugar, las instituciones democráticas en México, normalmente tienen la calidad de personas jurídicas morales, característica que las aleja de la posibilidad de ser titulares de derechos fundamentales. A nuestro juicio, las instituciones como entes públicos, no pueden ser titulares de un posible derecho al honor asociado con la dignidad humana, y atribuible exclusivamente a las personas físicas. Desde esta visión, nos parece, que difícilmente un juez independiente podrá apreciar lesión a un supuesto derecho al honor de alguna institución, especialmente si dicha afectación es atribuible a una serie de expresiones indeseables proferidas en proceso electoral.

En segundo lugar, más cuestionable resultará subsumir el supuesto anterior, cuando se realicen expresiones vehementes en contra de un partido político cuya obligación es incentivar la participación política<sup>921</sup>. Dicha participación, como sabemos, no se limita únicamente a realizar una invitación para salir a votar, sino que abarca la posibilidad de discutir abiertamente las cuestiones de interés general, en los que por supuesto quedan incluidos el desempeño y las funciones que realizan los partidos políticos. Por lo tanto, la inadmisión de las expresiones discrepantes o críticas en contra de los partidos políticos suscita más de una duda razonable en torno a su legalidad y constitucionalidad<sup>922</sup>.

En tercer lugar, es necesario tener presente que la figura jurídica de la denigración ha sido expulsada de algunas áreas del Derecho mexicano. Por ejemplo, en el Código Penal Federal y en diversos códigos penales locales se han derogado los delitos de injuria, difamación y calumnia<sup>923</sup>. Dicha tendencia no pasa inadvertida, porque el

---

2008, págs. 24-25. En semejantes términos véase SCIDH *Tristán Donoso contra Panamá*, de 27 de enero de 2009, párrafo 57.

<sup>921</sup> Art. 41, base I, de la CPEUM (párrafo reformado DOF 10-02-2014), “los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden”.

<sup>922</sup> En el mismo sentido, véase entre otros, ALCOCER VILLANUEVA, Jorge: “Evaluación integral del modelo de acceso a radio y televisión en materia electoral”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, Especial sobre Observación Electoral 2012, núm. 4, 2013, pág. 160; y GÓMEZ MONTORO, Ángel, J.: “La titularidad de derechos fundamentales por personas jurídicas...”, *op. cit.*, págs. 49-105. Aunque Gómez Montoro señala que existen personas jurídicas que son titulares de derechos fundamentales, descarta completamente a las personas jurídicas de Derecho Público, precisamente por llevar a cabo actos públicos y formar parte de la estructura de la administración.

<sup>923</sup> Véase Decreto por el que se derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y se adicionan diversas disposiciones al Código Civil Federal. Que deroga los arts. 350, 351, 352, 353, 354 y 355 del Código Penal Federal, (DOF 13-04-2007). Por otra parte, hasta el día de hoy –enero del 2014- existen sólo doce códigos penales estatales de treinta y dos que mantienen vigentes los delitos contra el honor (difamación, calumnia e injuria). El Código Penal de Baja California tipifica en los arts. 185 y 191 la

legislador al mismo tiempo que despenalizaba la denigración y la calumnia, las introducía por otra vía en materia electoral. Las restricciones sorprendentemente son aplicables exclusivamente para la propaganda electoral que es utilizada en el momento que supone una mayor tolerancia y flexibilidad discursiva (precampaña y campaña)<sup>924</sup>.

Por las razones anteriores y tal como hicimos patente en el primer capítulo, volvemos a reiterar nuestro desacuerdo con el precepto constitucional que regula la denigración de las instituciones dentro y fuera del proceso electoral<sup>925</sup>.

En este sentido, Loewenstein nos recuerda que cada ordenamiento jurídico y “cada constitución es un organismo vivo, siempre está en movimiento como la vida misma, y está sometido a la dinámica de la realidad que jamás puede ser captada a través de fórmulas fijas”<sup>926</sup>. Y precisamente esa mutación constitucional fue lo que ocurrió con el precepto que señalaba: “deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos”<sup>927</sup>. El legislador consideró conveniente modificarlo en la reforma electoral de 2014 y eliminar la cita constitucional<sup>928</sup>.

Llama la atención que la supresión constitucional no fuera objeto de deliberación parlamentaria ni mediática, destacable sobre todo porque se resolvieron ingentes cantidades de sentencias sobre este rubro como ahora tendremos oportunidad de verificarlo. Sin embargo, posiblemente ello obedece a que la prohibición sobre la denigración de instituciones y de partidos, permanece aún viva sólo que ahora la

---

difamación y la calumnia. El Código penal de Baja California Sur los arts. 336 al 343 tipifican los delitos de injuria, la difamación y calumnia. El Código Penal para el Estado de Campeche por su parte contempla en su código penal los delitos contra la dignidad y el honor de las personas, entre los que destacan delitos de odio arts. 244 al 248, y delito de calumnia en el art. 249. En el mismo sentido, Colima establece como delitos contra el honor la difamación y la calumnia en el art. 221. En Guanajuato existen los delitos contra el honor en los arts. 188-190 cuyo tipo penal son difamación y calumnia. El art. 190 contempla como exención de la sanción cuando “II. La persona inculpada actuó con carácter público y la imputación fue relativa al ejercicio de sus funciones”. El Código Penal de Hidalgo contempla en los arts. 191 al 202 como delitos contra el honor, la difamación y calumnia. El Código Penal para el Estado de Nayarit establece en los arts. 294 al 297 los delitos de injurias, difamación y calumnia. El Código Penal para el Estado de Nuevo León contempla en los arts. 342 al 348 el tipo penal de la injuria y la difamación. El Código Penal de Sonora contempla el art. 284 la calumnia. El Código Penal de Tabasco establece en el título noveno los delitos contra la buena fama, y contempla en el art. 166 el delito de difamación y en el art. 169 el de calumnia. El Código Penal de Yucatán establece en los arts. 294 la injuria, 295 la difamación y 299 la calumnia. Finalmente, el Código Penal de Zacatecas contempla en el arts. 272 la difamación y 274 la calumnia.

<sup>924</sup> Art. 41, base III, apartado C, párrafo segundo de la CPEUM (DOF 09-08-2012). Arts. 5.4 inciso e, fracción III; 233.2; 342.1 inciso j; 350.1 inciso d, del Cofipe.

<sup>925</sup> En semejantes términos, WOLDENBERG, JOSÉ: “Calumnia y denigración”, en RÍOS VEGA, Luis E. (ed.): *Tópicos electorales. Un diálogo judicial entre América y Europa*, CEPC-TEPJF, Madrid, 2011, págs. 93-100.

<sup>926</sup> LOEWENSTEIN, Karl: *Teoría de la Constitución*, op. cit., pág. 164.

<sup>927</sup> Art. 41, fracción III, apartado C, de la CPEUM (reformado en el DOF 13-11-2007).

<sup>928</sup> En este sentido, FIGUEROA ÁVILA, Enrique: “Nuevos estándares de la libertad de expresión en materia político-electoral, según la reforma constitucional de 2014”, *Justicia Electoral* (Revista del TEPJF), vol. I, núm. 14, 2014, págs. 201-240.

encontramos en la ley de desarrollo<sup>929</sup>. Por lo que con toda seguridad la problemática que involucra a la denigración de las instituciones frente a la libertad de expresión continuará vigente.

Si tomamos en cuenta que dichos conflictos se prolongarán en el tiempo, es necesario desde ahora aventurar algunos posibles criterios para dilucidar dichos dilemas. Por ejemplo, ante una reclamación motivada por calumnias expresadas durante la campaña electoral, se pueden generar, cuando menos, dos posibles escenarios. El primero, señala que quien se sienta afectado por las expresiones podría acogerse a su derecho de réplica o rectificación; o bien en un segundo escenario, inmersos en un proceso judicial podría recurrir a la *exceptio veritatis*<sup>930</sup>.

Si se impulsa el ejercicio de los derechos de réplica y rectificación se podrán garantizar mayores condiciones de equidad en la deliberación de ideas políticas<sup>931</sup>. De esta

---

<sup>929</sup> Art. 41, fracción III, apartado C, de la CPEUM (reformado en el DOF 10-02-2014). Aunque, se dejó vivo el precepto en el apartado que constituyen infracciones electorales, art. 443.1, inciso j, de la LGIPE (DOF 23-05-2014), “la difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas”.

<sup>930</sup> En México, hasta el momento –enero del 2014–, algunos códigos penales contemplan dicha figura jurídica. Por ejemplo, el Código Penal de Baja California señala en el art. 195 Bis algunos supuestos de exclusión de las penas cuando: a) el calumniado o difamado sean servidores públicos y se trate de actos que se ejercen con tal carácter; b) el calumniado o difamado sea particular que intervenga en algún asunto de interés público, siempre y cuando la expresión difamante o calumniosa se relacione con dicho asunto (...). El Código Penal de Baja California Sur en el art. 342 señala que, “cuando los hechos imputados sean ciertos, pero no constituyan delito, no se aplicará sanción por el delito de calumnias, pero se aplicarán las penas previstas para el delito de difamación, si la imputación se hizo en público”. El Código Penal de Guanajuato señala en el art. 190 que “las personas acusadas de difamación o calumnia quedará exentas de sanción si probare la verdad de sus imputaciones, en los siguientes casos: a) si la imputación tiene por objeto defender o garantizar el interés público; b) si la persona inculpada actuó con carácter público y la imputación fuere relativa al ejercicio de sus funciones; c) si el hecho imputado ha sido declarado cierto por sentencia firme y la persona acusada actúa por un interés legítimo; d) si se manifiesta un parecer científico, técnico o artístico. El Código Penal de Nayarit señala en el art. 296, que “el acusado de difamación sólo podrá probar la verdad de la imputación en los casos siguientes: si la imputación hubiere tenido por objeto defender o garantizar un interés público actual; y si el hecho imputado está declarado cierto, por sentencia irrevocable y el inculcado obre por interés legítimo y sin ánimo de dañar. El código penal de Yucatán señala en el art. 299 que “(...) aunque se acredite la inocencia del calumniado o que los hechos son falsos los hechos en que se apoya la denuncia o querella no se castigará al imputado si probare plenamente haber tenido alguna justificación bastante para incurrir en error, engaño o violencia física o moral para ello”. El Código Penal de Zacatecas en el art. 282, señala que “no se aplicará sanción alguna como responsable de difamación: a) al que manifieste técnicamente su parecer sobre alguna producción literaria, artística, científica o industrial; b) al que manifieste su juicio sobre la capacidad, instrucción, amplitud o conducta de otro, si probare que obró en cumplimiento de un deber, o por interés público o que con la debida reserva lo hizo por humanidad, por prestar un servicio a persona con quien tenga parentesco o amistad o dando informes que se le hubieren pedido, si no lo hiciere a sabiendas calumniosamente; c) el autor de un escrito presentado o de un discurso pronunciado en los tribunales, pues si hiciere uso de alguna expresión difamatoria, los jueces, según la gravedad de las correcciones disciplinarias de las que permita la ley”.

<sup>931</sup> El alcance del derecho de rectificación es amplio y discutible. En España la Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo, por la que se regula la concesión de ayudas a Empresas Periodísticas y Agencias



forma, quienes irrumpen arbitrariamente en la campaña electoral con expresiones que afecten derechos de terceros, se enfrentarán a la obligación de abrir espacios en los medios de comunicación social, en los plazos y condiciones establecidos por la ley. En consecuencia, se deberá otorgar voz a la persona que ha sido aludida, o cuando considere que los hechos manifestados son inexactos, y cuya divulgación pueda causarle perjuicio.

Desde esta línea de pensamiento, nos parece, que sólo a través de mas deliberación se podrán hacer frente a los problemas relacionados con expresiones negativas. Esta alternativa debe ser considerada invariablemente a corto plazo, sobre todo si tenemos en cuenta que en México hasta este momento, no hay ley de desarrollo del derecho de réplica<sup>932</sup>.

Por su parte, la *exceptio veritatis* es, en esencia, una excluyente de responsabilidad, esto es, si se prueba que la información es cierta y que no violenta ningún derecho, desaparece la infracción o la pena<sup>933</sup>. En este sentido, autores como Urías señalan que

---

Informativas, establece en el art. 1 que, “el objeto del derecho de rectificación será la información difundida por cualquier medio de comunicación social, de hechos que aludan a una persona y que ésta considere no sólo inexactos sino también que su divulgación pueda causarle perjuicio”. En México el art. 6 de la CPEUM establece que “el derecho de réplica será ejercido en los términos previstos por la ley”. Asimismo, el Transitorio Tercero, fracción IV de la CPEUM señala que “el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones necesarias al marco jurídico conforme al presente Decreto dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a su entrada en vigor, y deberá: (...) IV. Regular el derecho de réplica”. Para mayor abundamiento sobre el estudio del derecho de réplica, véase VILLANUEVA, Ernesto: *Diccionario de Derecho de la Información*, Porrúa-Cámara de Diputados-III-UNAM, México, 2009, pág. 485; ISLAS, Jorge: “El derecho de réplica y la vida privada” en ALFONSO JIMÉNEZ, Armando (coord.): *Responsabilidad social, autorregulación y legislación en radio y televisión*, III-UNAM, México, 2002, pág. 77; LÓPEZ AYLLÓN, Sergio: “El derecho a la información como derecho fundamental”, en CARPIZO, Jorge y CARBONELL, Miguel (coords.): *Derecho a la información y derechos humanos. Estudio homenaje al maestro Mario de la Cueva*, III-UNAM, México, 2000, págs. 176-178; y ROSAS MARTÍNEZ, Alejandro: “¿Derecho de rectificación, derecho de respuesta o derecho de réplica?”, *Derecho Comparado de la Información*, núm. 18, 2011, págs. 96-97. Véase también la Opinión Consultiva *Exigibilidad del Derecho de Rectificación o Respuesta*, OC-7/86, 29 de agosto 1986.

<sup>932</sup> Aunque existen algunas menciones legales incompletas tanto en el art. 6 de la CPEUM como en el art. 247 numerales 3 y 4 de la LGIPE (DOF 23-05-2014). Véase Tesis 13/2013, rubro: “Derecho de réplica. Se tutela a través del procedimiento especial sancionador”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, Año 6, núm. 13, 2013, pág. 35 y 36; y Tesis 22/2013, rubro: “Derecho de réplica. No le corresponde restituir violaciones al ejercicio de la libertad de expresión”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, Año 6, núm. 13, 2013, págs. 97 y 98. También se han presentado algunas iniciativas de ley al respecto véase [<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2013/may/20130528.html#Iniciativa3>] (Consultada el 03-12-05). Para mayor abundamiento sobre el derecho de réplica véase FÁRRE LÓPEZ, Pedro: *El derecho de rectificación: un instrumento de defensa frente al poder de los medios*, La Ley, Madrid, 2008.

<sup>933</sup> Arts. 207 y 210 del Código Penal español respectivamente, “el acusado por delito de calumnia quedará exento de toda pena probando el hecho criminal que hubiera imputado” y “el acusado por injuria quedará exento de responsabilidad probando la verdad de las imputaciones cuando éstas se dirijan contra funcionarios públicos sobre hechos concernientes al ejercicio de sus cargos o referidos a la comisión de faltas penales o de infracciones administrativas”. (Edición actualizada hasta el 28 de mayo

“en la actualidad la *exceptio veritatis* cumple con (...) impedir que el derecho penal castigue denuncias amparadas por la libertad de información”<sup>934</sup>.

En un eventual conflicto entre la libertad de expresión y el derecho al honor de una persona que aduzca que la información proporcionada es falsa, correspondería al sujeto afectado probar la falsedad de las expresiones. No obstante, ante la veracidad de los hechos (*exceptio veritatis*) la carga de la prueba se revierte, y corresponderá al emisor de la información probar la veracidad de las expresiones controvertidas<sup>935</sup>.

En nuestra opinión, cuando se trata de subsumir en el sistema electoral algunos ilícitos como la denigración o las calumnias, motivadas por el ejercicio de derechos fundamentales, como lo es la libertad de expresión política, el juicio de tipicidad reviste un significado especial<sup>936</sup>. Sobre todo porque debe considerarse como un argumento de primer orden el contexto extraordinario de la campaña electoral cuyas garantías de libertad permiten el ensanchamiento de los márgenes de tolerancia en la discusión pública. Asimismo, debe tomarse en cuenta el contenido constitucional de los derechos de libertad política al momento de trazar las fronteras de la irregularidad<sup>937</sup>.

No obstante, ello no quiere decir que el principio de legalidad no sea tomado en consideración ni se vuelva en una causa de justificación automática en la comisión de algún posible ilícito. Solamente se traduce en el ajuste contextual que debe prevalecer al momento de introducir alguna restricción electoral que intente regular ciertos discursos controvertidos.

Otra perspectiva desde la que se puede analizar la propaganda negativa la ofrece la denigración política. De acuerdo con Mayer existen tres posibles argumentos bajos los

---

de 2014). Para mayor abundamiento, SORIA, Carlos: *Derecho a la información...*, op. cit., pág. 63; BUSTOS GISBERT, Rafael: *“Los derechos de libre comunicación...”*, op. cit., pág. 504; y del mismo autor: *Pluralismo constitucional...*, op. cit., pág. 210. En sentido contrario, OTERO GONZÁLEZ, Pilar: “La *exceptio veritatis* y la falsedad objetiva en los delitos contra el honor”, *Derecho Penal Contemporáneo: Revista Internacional*, núm. 16, 2006, págs. 97-130.

<sup>934</sup> URÍAS, Joaquín: *Lecciones de derecho de la información*, op. cit., pág. 218.

<sup>935</sup> Al respecto, véase la doctrina del TC sobre la *exceptio veritatis* que arranca con la STC 51/1985, de 10 de abril, FFJJ 7, 9 y 10. Véase también SSTC 133/1988, de 4 de julio de 1988, FJ 2; 238/1988, de 13 de diciembre, FJ 2; 197/1991, de 17 de octubre, FJ 3; 190/1992, de 16 de noviembre, FJ 5; 168/1995, de 20 de noviembre, FJ 1; 28/1996, de 26 de febrero, FJ 5, “en efecto, ni puede sostenerse sin más (...) que el derecho al honor es un límite absoluto y prevalente de la libertad de información, pues, (...) la falta de interposición de la *exceptio veritatis* determina o prejuzga la falta de veracidad de la información, que se mide desde una perspectiva ex ante”; 232/1998, 1 de diciembre, FFJJ 1 y 5; 2/2001, de 15 de enero, FFJJ 3 y 6; y 35/2004, 8 de marzo, FJ 6, entre otras.

<sup>936</sup> En el mismo sentido, FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso: y GARCÍA SANZ, Rosa M.: “Artículo 20. Libertad de expresión...”, op. cit., pág. 535.

<sup>937</sup> En el mismo sentido, RODRÍGUEZ MONTAÑÉS, Teresa: *La libertad de expresión, discurso extremo y delito...*, op. cit., págs. 95-96.

que podemos estudiar la denigración política: a) “considerar que la denigración política es sinónimo de campaña negativa”, b) “la denigración política se produce cuando la propaganda negativa se basa en características personales del candidato”, y c) “surge cuando se produce propaganda negativa compuesta de anuncios engañosos, inventados, injuriosos e injustos”<sup>938</sup>. Desde esta exposición de ideas, es posible entender que la denigración política aglutina argumentos que se utilizan en contra de un actor político en los que se hace alusión a su persona, su desempeño y se utilizan diversos anuncios engañosos, manipulados, inventados, injuriosos e injustos<sup>939</sup>.

Visto lo visto, podemos afirmar que la denigración política ha sido un elemento recurrente en las campañas electorales. Por ejemplo en las sentencia SUP-RAP-81/2009 y otras, denominada “sopa de letras”<sup>940</sup> y las sentencias SUP-RAP-99/2009 y SUP-RAP-100/2009, denominada caso “diccionario”<sup>941</sup>.

El caso sopa de letras conoció de la impugnación presentada por el PRI en contra de un acuerdo del IFE, en el que se resolvió sancionar al PAN por la difusión de un juego de palabras publicado en una revista y diversos periódicos de circulación nacional. En este juego de habilidad mental se asociaba a diversos personajes del PRI con los siguientes conceptos, “deuda, robo, atraso, impunidad, complicidad, transa, corrupción, narco, pobreza, represión, abuso y crimen”, así como la frase: “amenaza con regresar”, seguido de la pregunta “¿los vas a dejar?”.

Mientras que en el caso diccionario, se impugnó la publicación de propaganda en dos revistas de circulación nacional que difundieron una serie de palabras que definían de una manera muy particular al PRI. Por ejemplo: la palabra “PRimitivo: Dícese del/político/mexicano perteneciente al PRI”. También se incluyeron otras palabras como, “cacique, autoritario, déspota, deshonesto,” etc. Así como diversas definiciones que textualmente decían “amenazan con regresar ¿los vas a dejar?” y debajo del juego de palabras se observaba el emblema del PAN. Dichas expresiones se afirmaba denigraban al PRI y constituían actos anticipados de campaña.

---

<sup>938</sup> MAYER, William G.: “In defence of negative campaigning”, *op. cit.*, págs. 437-455.

<sup>939</sup> En este sentido, ASTUDILLO REYES, César: y otros: “La libertad de expresión y sus principales manifestaciones...”, *op. cit.*, págs. 202-203; y PÉREZ DE LA FUENTE, Oscar: *Libertad de expresión y discurso político...*, *op. cit.*, págs. 69-77; y del mismo, “La libertad de expresión, campañas electorales y denigración política”, en RÍOS VEGA, Luis E. (coord.): *Tópicos electorales: un diálogo judicial entre América y Europa*, TEPIF, 2011, págs. 51-91.

<sup>940</sup> Para abundar más sobre esta sentencia, CANTÚ, Jesús: “El Tribunal cancela la libertad de expresión”, en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.): *La democracia sin garantías. Las autoridades vs. la reforma electoral*, UNAM, México, 2009, págs. 107-124.

<sup>941</sup> En sentido contrario, véase SUP-JRC-65/2009 y SUP-JRC-69/2009, SUP-RAP-122/2008 y SUP-RAP-81/2009, SUP-RAP-194/2010.

Al respecto la Sala Superior apreció que tanto en el caso “sopa de letras” como en el caso “diccionario” se denigraba al PRI, por lo que ordenó se sancionara al PAN por ambas irregularidades<sup>942</sup>.

En el diseño de la propaganda denigratoria es común que los adversarios políticos destinen un tiempo preferente al uso de adjetivos negativos, lo que supone la selección de un vicio o defecto que se antepone a otros, y que resalta como característica diferencial del sujeto al que se desea denostar<sup>943</sup>. En ambos casos (sopa de letras y diccionario) se delimitaron perfectamente una serie de conceptos, corrupto, ladrón, deshonesto, entre otros, cuyo objetivo fue atribuir dichas calidades de descrédito al PRI. Desde esta perspectiva, es posible que las calificaciones que pretendían imponer fuera un criterio de demarcación, esto es, “ellos” los corruptos, narcos, represores, y nosotros los honrados y capaces<sup>944</sup>.

En el contexto electoral de México, la prohibición de difundir propaganda que denigre o calumnie ha causado tremendos dolores de cabeza al TEPJF a la hora de calificar las expresiones cuestionadas y difundidas en el seno de un debate político. Por lo que, no es casual que identificáramos dos criterios que caminan en sentidos opuestos.

El primer criterio, pugna por una libertad de expresión más amplia y con las menos restricciones posibles haciendo alusión constante a la vigencia de un debate libre, vigoroso y abierto. Mientras que el segundo criterio, se apoya en un concepto de tolerancia más reducida, porque no permite las expresiones que no aporten algo al discurso democrático y que por el contrario atenten contra la verdad, la reputación, el honor y la dignidad de las personas<sup>945</sup>. Este último se apoya en la convicción de evitar

---

<sup>942</sup> Véase en el mismo sentido la SUP-RAP-145/2009. En esta sentencia se cuestionó la multa impuesta por el IFE al PRI con motivo de propaganda denigratoria contra otros partidos políticos. La sanción fue impuesta por el juego identificado como *scrabble*, que se estimó constituía un acto de propaganda anticipada. Para mayor abundamiento véase PÉREZ DE LA FUENTE, Oscar: *Libertad de expresión y discurso político...*, op. cit., págs. 36-40, 54-62.

<sup>943</sup> Para denigrar a un adversario político con frecuencia se aluden a la corrupción y a la realización de delitos, cuya reprobación social suele ser unánime. Sin embargo, autores como Thompson matizan esta afirmación al señalar que son muchos “los escándalos financieros que afectaron la política de países como Italia, Japón, Corea del Sur, Alemania, Francia, España, Brasil y otros muchos países en fechas recientes. Sin embargo, no todos los escándalos son escándalos debidos a la corrupción, y no todos los ejemplos de corrupción dan lugar a los escándalos; la corrupción puede existir (y a menudo existe) sin degenerar en un escándalo”. En coherencia, el escándalo sólo se dará si se revela el secreto de las actividades corruptas a través de personas no involucradas o mediante investigaciones judiciales, y si el contexto social e histórico conserva una cierta sensibilidad de repulsa hacia estos actos. THOMPSON, John B.: *El escándalo político...*, op. cit., pág. 52.

<sup>944</sup> En este sentido, véase WELCH Susan and HIBBING John: “The effects of Charges of Corruption on Voting Behavior in Congressional Elections, 1982-1990”, *The Journal of Politics*, vol. LIX, núm. 1, 1997, 226-239.

<sup>945</sup> Cuando hablemos de verdad en todo momento nos referiremos al concepto de veracidad, tomando como base la diligencia en su obtención, esto es, realizar todos los procedimientos necesarios para llegar a exponer una información lo más objetiva posible y exacta. Nunca se hablará de verdad como sinónimo de la posibilidad de contrastar los datos empíricos con la realidad. Sobre el canon de

que se favorezca el debate de baja calidad, irracional y la proliferación de insultos entre los contendientes<sup>946</sup>.

#### **a) Primer criterio: libertad de expresión vigorosa**

El criterio de la libertad de expresión vigorosa se apoya en la teoría del debate democrático libre. Desde este postulado se defiende la libre circulación de ideas e información acerca de los candidatos y sus partidos políticos. Se afirma que los medios de comunicación, los propios candidatos y cualquier persona que tome decisiones que a todos afecte puede ser objeto de críticas. De tal suerte, que con esa libertad, se permita generar un debate abierto sobre asuntos de interés común, de manera permanente, aunque con mayor énfasis en periodo electoral.

Bajo esta línea argumentativa, se sostiene que las expresiones de índole político tienen un carácter prioritario o preferente. Por lo que se asume que la libre expresión no puede ser coartada porque se manifiesten cuestiones que molesten a eventuales audiencias; por el contrario, se admite expresar argumentos impopulares o desagradables. En todo caso, la importancia de la libertad de expresión amplia, radica en la posibilidad de contrastar, disentir o adoptar cualquier información libremente manifestada<sup>947</sup>.

La doctrina del TEPJF ha caminado por sendas poco claras al estudiar el contenido de las expresiones vertidas durante el intercambio de ideas políticas. Una de las sentencias más relevantes por la excepcionalidad del fenómeno social que provocó fue la resolución denominada, “Presidente Legítimo de México” cuya problemática fue planteada por el PAN en contra de los partidos PRD y PT. Aquí se cuestionó la difusión de cierta propaganda en favor de un movimiento postelectoral inconforme con los resultados de las elecciones presidenciales de 2006. Dichos promocionales

---

veracidad, véase la doctrina asentada por el TC, SSTC 6/1988, de 21 de enero, FJ 5; 107/1988, 8 de junio, FJ 3; 192/1999, de 25 de octubre, FJ 6; 21/2000, de 31 de enero, FJ 5 y 53/2006, de 27 de febrero, FJ 6, entre otras.

<sup>946</sup> Véase un estudio que se realizó en el marco de las elecciones de 2012, en el que se analizaron 138 sentencias relacionadas con el modelo de comunicación política y se clasificaron con relación al derecho tutelado, libertad de expresión o derecho de la información. VILLAFRANCO ROBLES, Citlali, y MEDINA TORRES, Luis E.: “El modelo de comunicación política...”, *op. cit.*, págs. 393-407.

<sup>947</sup> En el mismo sentido, véase el criterio adoptado por la Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-118/2008 y otros. En dicha resolución se sostuvo que la propaganda que difundan los partidos políticos en los medios electrónicos de comunicación, gozan de un ámbito de crítica más amplio en el curso de los debates políticos o cuando verse sobre cuestiones de interés público.

presentaban al político Andrés Manuel López Obrador como “Presidente Legítimo de México”<sup>948</sup>.

Las sentencias SUP-RAP-123/2008, SUP-RAP-124/2008 y otros, resolvieron el problema de quienes afirmaba que la leyenda “Presidente Legítimo de México” denigraba la figura presidencial<sup>949</sup>. En estas sentencias se analizaron tres *spots* televisivos que abordaban temas sobre una posible reforma energética, en los que aparecía un membrete que incluía la citada leyenda. Al respecto, la Sala Superior afirmó que el planteamiento sobre el empleo del membrete que presentó a López Obrador como Presidente Legítimo de México no contenía expresiones injuriosas o denigrantes<sup>950</sup>. Tampoco configuraba, con objetividad, una ofensa para la institución presidencial, dada la pluralidad de significados que puede tener.

Por el contrario, la Sala Superior sostuvo que, la frase en cuestión, se emitió en ejercicio de la libertad de expresión y acción política de los partidos PRD y PT, por el contexto en el que se empleó. Pues, los *spots* televisivos en los que se menciona la institución presidencial tenían por objeto mostrar el apoyo y la identidad ideológica del PRD frente a una posición política concreta, esto es, en el marco de un proceso de reforma a la normatividad en materia energética.

Aunque la sentencia anterior no analiza un caso ocurrido durante la campaña electoral, no podemos obviar que la propaganda surge como una expresión política del grupo que respaldó al entonces candidato López Obrador durante el proceso electoral de 2006<sup>951</sup>. En este sentido el criterio que asienta la Sala Superior refiere que es

---

<sup>948</sup> Para mayor abundamiento sobre esta sentencia véase PÉREZ DE LA FUENTE, Oscar: *Libertad de expresión y discurso político...*, op. cit., págs. 84-99.

<sup>949</sup> Previamente se había solicitado la retirada de los promocionales que contenían la frase “Presidente legítimo de México” como medida cautelar a través de la sentencia SUP-RAP-64/2008, cuyo resolutivo concluyó en la negativa de la solicitud. En el mismo sentido véase SUP-JDC-1806/2012.

<sup>950</sup> En esta sentencia se cuestionó en primer lugar la legitimación del PAN para solicitar el procedimiento especial sancionador porque de acuerdo con la normativa electoral corresponde promoverla a la parte afectada que en este caso es el titular de la presidencia de la República (Felipe de Jesús Calderón Fournier), al respecto la Sala Superior afirma que es infundada tal alegación y sostiene que el PAN cuenta con legitimación e interés para denunciar las conductas que pudieran atentar contra las instituciones constitucionales por lo que hace a la materia electoral. En relación con el cuestionamiento que afirma que la resolución fue aprobada por la mayoría la Sala Superior afirma que no le asiste la razón a los recurrentes porque el cuestionamiento se dirige a los argumentos que mostraron los consejeros en intervenciones (e incluso en el voto particular) pero no así en el sentido de la votación, cuyo resultado es incontrovertible.

<sup>951</sup> Al respecto, Buendía Hegewisch y Azpiroz Bravo, señalan que “la coalición «por el bien de todos», cuyo candidato –Andrés Manuel López Obrador– perdió la elección por un estrecho margen de 0.56%, llevó más de 200 juicios de inconformidad a los tribunales. Al mismo tiempo, solicitó la apertura de los paquetes electorales y el recuento de la votación «casilla por casilla». También instaló un plantón permanente en una de las principales avenidas de la capital del país para presionar la calificación de los comicios, en lo que sus seguidores llamaron una acción de resistencia civil contra «el fraude»”. BUENDÍA

imprescindible que las expresiones de la propaganda que se cuestiona demuestren, por sí mismas o en su contexto, la denostación, el insulto, la difamación o la calumnia, a efecto de mantener vigente la presunción de afectación al derecho o bien jurídico tutelado<sup>952</sup>. De otra manera, serán insostenibles las inferencias que se aleguen<sup>953</sup>.

Otra sentencia relevante fue la SUP-RAP-448/2012 que analizó el *spot* intitulado “Domino” difundido por el PRD. En el anuncio se muestran frases insertas en fichas de domino que contienen las palabras, “corrupción, pobreza, Moreira, Montiel, Salinas, Elba Esther, inseguridad, 2018, compra de la presidencia 2012”, etc. El promocional fue impugnado porque, a juicio del PRI, con él se denigraba y calumniaba a diversos miembros de su partido político<sup>954</sup>.

Tras el análisis de contenido realizado al cuestionado *spot*, la Sala Superior afirmó que las frases aludidas en el anuncio no son denotativas o denigrantes, dado que sólo tratan de proporcionar la exposición y la discusión de un tema de interés nacional<sup>955</sup>. Por el contrario, se aseveró que el promocional expresa opiniones, puntos de vista y cuestionamientos por lo que puede enmarcarse en el contexto del debate democrático<sup>956</sup>.

Desde esta óptica, posiblemente, el Tribunal intente que toda la información disponible llegue sin mayores dilaciones al elector con independencia del tono en que

---

HEGEWISCH, José y AZPIROZ BRAVO, José M.: “Medios de comunicación y la reforma electoral 2007-2008. Un balance preliminar”, *Serie temas selectos de derecho electoral*, núm. 26, TEPIF, México, 2011, pág. 13.

<sup>952</sup> Véase por ejemplo, la SUP-RAP-72/2009 y SUP-RAP-009/2004 sobre los parámetros que debe requisitar la propaganda electoral a fin de que encuadre debidamente en el debate de ideas y propuestas, en el marco de la sana crítica y de los principios del Estado democrático y social de Derecho y que infunda a sus militantes y simpatizantes, así como a la comunidad en general, una auténtica cultura democrática.

<sup>953</sup> En este sentido, Pérez de la Fuente señala que “el Tribunal acertó básicamente al considerar que el denunciante no había argumentado porque la expresión «Presidente legítimo de México» denigra a las instituciones (...) Pero quizá el denunciante hubiera debido aludir a los problemas de deslegitimación de las instituciones y a las razones para la desobediencia del Derecho. No es concebible un sistema jurídico en el que todos los individuos se sitúen en el punto de vista externo, es decir, obedezcan por motivos prudenciales. Es importante señalar que la legitimidad del sistema democrático está relacionada en cómo se trata a aquellos que ponen en duda la legitimidad del sistema”. PÉREZ DE LA FUENTE, Oscar: *Libertad de expresión y discurso político...*, *op. cit.*, pág. 99.

<sup>954</sup> [Disponible en <http://www.youtube.com/watch?v=lembzUQjzpw>].

<sup>955</sup> Véase la Tesis aislada de la SCJN, rubro, “Libertad de expresión. Las expresiones ofensivas u oprobiosas son aquellas que conllevan un menosprecio personal o una vejación injustificada”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; *S.J.F. y su Gaceta*; Libro XX, mayo de 2013, tomo 1; pág. 557 1a. CXLIV/2013 (10a.).

<sup>956</sup> En el mismo sentido, véase SUP-JRC-083/2005, SUP-RAP-2013/2010, SUP-RAP-31/2011, SUP-RAP-116/2011, SUP-RAP-545/2011, SUP-RAP-564/2011, SUP-JRC-142/2012, SUP-RAP-217/2012, SUP-RAP-256/2012, SUP-RAP-456/2012, SUP-RAP-32/2013, entre otras.

se expresen. De tal suerte, que sea el ciudadano el único juez pertinente para decidir sobre la información que es mejor para sí mismo<sup>957</sup>.

Otra limitación que ha sido ampliamente discutida por el TEPJF fue la prohibición de denostar o denigrar a las instituciones democráticas<sup>958</sup>. Ello dio pie a un importante número de recursos y de criterios doctrinales disímiles<sup>959</sup>. Veamos por ejemplo la SUP-RAP-277/2009. En esta sentencia se analizó el desplegado difundido en un periódico de circulación nacional, en el que se incluyeron las siguientes frases: “IFE del error... a la incompetencia... a la complicidad” y “la democracia en el IFE se resume a lo caído, caído”. El desplegado fue firmado por el PRI de Sonora, bajo el *slogan* “Gente de esfuerzo y resultados”. A juicio del PAN los mensajes denigraban y denostaban al IFE, afectando el prestigio del árbitro electoral.

Al respecto, la Sala Superior afirmó que las expresiones que utilizó el PAN no sobrepasaron los límites legales. Más aún, se señaló que los razonamientos esgrimidos demostraban que aunque los comentarios fueron agudos, no dejan de cumplir con una finalidad crítica sobre las tareas desempeñadas por la autoridad electoral en la elección.

En el mismo sentido, el TEPJF resolvió diversas sentencias relacionadas con supuestas expresiones que denostaban a los partidos políticos durante la campaña electoral<sup>960</sup>. Así lo ilustra la SUP-RAP-489/2012 que conoció de una serie de programas en los que se incluían diversas entrevistas ciudadanas, mismas que sirvieron para realizar algunos promocionales electorales en los que se expresaron severas críticas sobre las acciones de gobierno del Estado de Tabasco. En la resolución se analizaron los anuncios que incluían frases como, “tramposo, no te hagas cómplice del corrupto”, dirigidas al entonces gobernador del PRI y a los funcionarios que trabajaban en esa administración. Los hechos fueron denunciados por la coalición “Compromiso por Tabasco” (PRI-PVEM) por considerar que las declaraciones emitidas denostaban y criticaban negativamente al PRI.

---

<sup>957</sup> En este sentido, Juárez Gámiz afirma que “los conceptos cuñados por los medios tales como «campaña sucia» no sólo son ambiguos sino que también ignoran la verdadera esencia de las campañas políticas, que es el de abordar temas para hacer resaltar diferencias entre un candidato y sus contrincantes (...) concluye que «satanizar» a las campañas políticas puede convertir a las contiendas políticas en ejercicios autoreferenciales que hacen poco para atender las necesidades de los votantes”. JUÁREZ GÁMIZ, Julio: “Cuando la negatividad llega a lo local...”, *op. cit.*, pág. 752.

<sup>958</sup> Art. 41, base III, apartado C, de la CPEUM (reformado en el DOF 13-11-2007).

<sup>959</sup> Recordemos que la disposición del art. 41 de la CPEUM relativo a la prohibición constitucional de denigrar o denostar a las instituciones fue derogada del texto constitucional el 2 de febrero del 2014.

<sup>960</sup> Véase algunas sentencias en este sentido, SUP-RAP-155/2010, SUP-RAP-333/2012, SUP-RAP-387/2012. Otras en sentido contrario, SUP-RAP-122/2008, SUP-RAP-81/2009, SUP-RAP-68/2009, SUP-JRC-69/2009, SUP-JDC-68/2011 y SUP-RAP-318/2012.



Al respecto, la Sala Superior aseveró que el objetivo de los promocionales fue que la ciudadanía conociera algunas maneras de mejorar la calidad de vida de los tabasqueños, la situación económica y social del país, las acciones y gestiones del gobierno de Tabasco. Asimismo, se señaló que no quedó acreditado el demérito o la denigración al PRI, toda vez que no solo se transmitieron notas de reproche o desaprobación de la Administración Pública Estatal, sino las opiniones, comentarios y entrevistas de diversos ciudadanos relacionados con hechos ocurridos en esa entidad federativa<sup>961</sup>.

Recordemos, que la deliberación política libre también sirve de instrumento eficaz y real para que la sociedad pueda participar activamente en el control de las instituciones y la evaluación permanente en la gestión de las mismas<sup>962</sup>. Tratándose de gobernantes, actores políticos e instituciones públicas, es admisible una crítica severa, cáustica, incómoda e incluso desagradable, en un marco de apertura, pluralismo y tolerancia de ideas. De esta forma la ciudadanía puede estar al tanto de la actuación y el resultado de la gestión de quienes directa o indirectamente los representan<sup>963</sup>.

En suma, el postulado de la libertad de expresión política vigorosa sostiene que cuando está de por medio la libre manifestación de ideas, no se puede limitar arbitrariamente la comunicación política. De lo contrario se correría el riesgo de convertir a órganos técnicos y operacionales, como lo son algunas autoridades electorales, en censores morales, con facultades para decidir cuáles son las expresiones que merecen ser difundidas.

Desde el crisol de la libre expresión quedan amparadas tanto las informaciones o ideas favorablemente recibidas, como las que desagradan a un sector de la población o al propio Estado. La libertad de expresión política en sentido amplio demanda pluralismo, tolerancia y apertura, valores sin los cuales no puede concebirse una sociedad democrática. Lo asentado con anterioridad, ha inspirado el ejercicio jurisdiccional del

---

<sup>961</sup> Lo relevante de este *spot*, es que más tarde (en el 2013), el gobernador Arturo Núñez Jiménez (PRD) destapará una trama de corrupción y de robo de las arcas públicas del gobierno de Tabasco, atribuible al entonces gobernador Andrés Rafael Granier Melo. ¿Verdad o coincidencia? [Para mayor abundamiento, véase <http://www.proceso.com.mx/?p=332979>].

<sup>962</sup> Otra sentencia similar fue la SUP-RAP-69/2012. En este recurso se cuestionó un *spot* que decía, “se lograron vales del ISSSTE y el Gobierno los suspendió”, lo que desde el punto de vista del PAN irrumpió la neutralidad de la contienda electoral; y dañó el prestigio de la institución de salud (ISSSTE). A juicio de la Sala Superior, las expresiones contenidas en el promocional no fueron denigrantes porque no existieron datos que demostraran que tales aseveraciones hayan tenido como propósito esencial denostar a una institución pública. Se señaló que aun cuando se afirme que se lograron vales de medicina y el gobierno los suspendió, esto no traspasa los límites de una expresión crítica válida en el ámbito del debate político. En consecuencia, se confirmó la resolución que concluyó en la negación del retiro de la propaganda.

<sup>963</sup> En este sentido, MONTIEL HERNÁNDEZ, Juan A.: “Dilemas del IFE para el modelo de comunicación...”, *op. cit.*, págs. 153-172.

TEPJF quien ha logrado establecer algunos criterios jurisprudenciales en consonancia con este postulado, como ha quedado de manifiesto.

#### **b) Segundo criterio: libertad de expresión con límites sustanciales**

Para un importante sector de la doctrina el planteamiento de la negatividad en México, puede suponer un fallo en la producción del discurso de la política e implicar graves consecuencias para la estabilidad del sistema<sup>964</sup>. Desde esta línea de pensamiento se sostiene que el uso de la descalificación del adversario político, el ataque personal, la identificación del candidato con personajes de dudosa reputación, o la amalgama de hechos sin relación aparente entre sí, cuyo objetivo pretende defenestrar al contrincante ante la opinión pública, puede desviar el debate político de temas de interés general hacia la trivialidad y el morbo<sup>965</sup>.

Por ello, el TEPJF ha reiterado en diversas ocasiones que la libertad de expresión tiene límites establecidos en la ley sobre la crítica permitida que, en términos generales, son más amplios en razón del carácter público y político de algunos de los sujetos que intervienen (individuos con relevancia pública)<sup>966</sup>. A pesar de la extraordinaria tolerancia de la que se dota el debate político, no toda expresión dicha en las campañas electorales a través de la propaganda política, estará constitucionalmente protegida.

El criterio anterior ya había sido considerado por la jurisprudencia del TEPJF antes de 2006. Sin embargo, fue hasta el 2007 con la prohibición expresa de calumniar y denigrar cuando el TEPJF arroparía con mayor indulgencia este criterio<sup>967</sup>. Un ejemplo lo podemos apreciar en el caso denominado *Transformers* que fue resuelto en la SUP-

---

<sup>964</sup> Véase TEMKIN YEDWAB, Benjamín: “Libertad de expresión en materia política. Límites y conflictos de la propaganda negativa”, en RÍOS VEGA, Luis E. (coord.), *Tópicos contemporáneos de derechos políticos fundamentales*, Dykinson, Madrid, 2010, págs. 119-125; del mismo autor y SALAZAR ELENA, Rodrigo: “La libertad de expresión y campañas negativas”, *op. cit.*, págs. 11-27; TORRES MUÑOZ, Ignacio: “La libertad de expresión en las campañas electorales y sus límites...”, *op. cit.*, págs. 127-150, entre otros.

<sup>965</sup> En palabras de Rey Morató, la propaganda negativa es “una estrategia de teatralización que forma parte del protocolo de todo poder político y que existe por igual en las sociedades más primitivas y en las más sofisticadas”. REY MORATÓ, Javier del: *Comunicación política...*, *op. cit.*, pág. 172.

<sup>966</sup> Véase sobre los límites del derecho a la libertad de expresión en atención al sujeto SUP-JRC-196/2001, así como SUP-JRC-221/2003, SUP-JRC-222/2003, SUP-JRC-223/2003, SUP-JRC-232/2003 y SUP-JRC-233/2003; o el entorno partidario en que se profieren las expresiones protegidas constitucionalmente SUP-JDC-393/2005. Un ejemplo citable sobre denigración entre sindicatos en el marco de las elecciones presidenciales del 2011-2012 se puede revisar en la SUP-REP-527/2012.

<sup>967</sup> La sentencia SUP-JRC-375/2007 ilustra el criterio que predominó durante al menos los primeros dos años de vigencia de la reforma electoral.

JRC-375/2007<sup>968</sup>. En este asunto la Sala Superior conoció de un *spot* en el que, a modo de parodia, utilizaban dibujos animados de coches que se convierten en robots.

En el *spot* se presentó a los candidatos como *transformers* que luchaban entre sí. El robot de color rojo representaba al candidato del PRI y el candidato del PAN fue identificado con un robot de color azul. A este último se le caricaturizó con una gran cabeza de res que intentaba asociar al apellido del candidato panista (Cabeza de Vaca) quien participaba en la elección de diputados de Tamaulipas de 2007. En la pelea entre ambos *transformers*, se apreció, que uno de ellos expresa frases como: “castiga a ese enemigo...”, “...Destruýelo”, “...aniquílalo...”, “...y vive en paz con tu familia”, “...es tu derecho”<sup>969</sup>.

Una vez analizado el controvertido *spot*, la Sala Superior sostuvo que el promocional utilizó una serie de personajes robots, y que en efecto, el robot a vencer que se señalaba era el de color azul, del mismo tono con el que se identifica al PAN. La cabeza del robot malo refiere a una cabeza de res, que alude al apellido del candidato panista Cabeza de Vaca. Por lo tanto, la Sala Superior llegó a la conclusión de que el promocional denunciado sólo tenía por objeto la denigración del adversario político panista. Señalándose que las frases empleadas recurren injustificadamente a la violencia y resultan intrínsecamente deshonorosas en su significado usual y en su contexto. En consecuencia, se ordenó inhibir la transmisión del *spot* cuestionado por ilegal<sup>970</sup>.

El *spot Transformers* es una muestra del ingenio con el que se desarrollan los promocionales electorales televisivos. El uso de dibujos animados, viñetas, comics, etc., se han utilizado como un instrumento para caricaturizar la realidad política. El intento por llegar a un número más amplio de electores ha llevado a los especialistas en *marketing* político a diseñar anuncios que utilizan imágenes y sonidos más cercanos a la cotidianidad de las nuevas generaciones. Sin embargo, en el caso de *transformers* nos parece que ni su diseño ni su mensaje sean extraordinariamente violentos o negativos frente a los dibujos animados transmitidos habitualmente en horario familiar. La excepcionalidad en todo caso de este *spot* es que fue diseñado con fines

---

<sup>968</sup> Para abundar más sobre el estudio de esta sentencia véase HERNÁNDEZ CRUZ, Armando: “Facultad de investigación de la autoridad administrativa electoral y libertad de expresión: *Transformers*”, *Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral*, núm. 15, TEPJF, México, 2009.

<sup>969</sup> REY MORATÓ, Javier del: *Comunicación política...*, op. cit., pág. 196. Véase el caso de Bosnia en el que diversos programadores informáticos crearon el juego de video denominado, *Kill the presidential candidate*. En la campaña electoral de 2006 salió a la venta un videojuego que invitaba a matar a los candidatos presidenciales de las elecciones del 1 de octubre de 2006. Más información en [<http://www.lavanguardia.com/internet/20060927/51284979858/programadores-bosniocroatas-lanzan-el-videojuego-kill-the-candidate-a-pocos-dias-de-celebrar-las-e.html>] (Consultado 4-05-2014).

<sup>970</sup> En el mismo sentido, SUP-RAP-31/2006 y SUP-JRC-28/2007.

políticos, desafiando frontalmente a una normativa que prohibía la denigración de los partidos políticos<sup>971</sup>.

La utilización de dibujos animados en *spots* electorales no es una técnica exclusiva de contexto mexicano. En otros países como España<sup>972</sup> y Dinamarca<sup>973</sup> se han presentado problemáticas similares. No obstante, el tratamiento en materia política siempre ha sido notablemente más tolerante en estos países frente las expresiones controvertidas que pueden colisionan con determinadas sensibilidades religiosas o históricas.

Como se puede observar, el TEPJF ha establecido en más de una ocasión, que las expresiones contrarias a la normativa electoral y al sistema democrático deben ser expulsadas del debate público. Así lo ilustra por ejemplo, la sentencia SUP-JRC-14/2011 y la SUP-RAP-400/2012 y otros.

En la sentencia SUP-JRC-14/2011 se cuestionaron una serie de vallas publicitarias difundidas por el PAN en diversos puntos geográficos del Estado de México cuyo contenido se afirmaba era denigrante. En dicha propaganda se utilizaron adjetivos como “robo, corrupción, inseguridad, secuestro, extorsión, contaminación, número

---

<sup>971</sup> En el mismo sentido, SUP-JRC-14/2011, SUP-JDC-89/2011, y SUP-RAP-89/2013, entre otras.

<sup>972</sup> La sentencia denominada “Hitler=ss”, STC 176/1995, de 11 de diciembre, aborda la problemática de un álbum de comics cuyas expresiones aludían a modo de historietas acontecimientos ocurridos en Alemania durante la mal llamada “solución final” de Hitler. En el comic se relatan una serie de episodios que ocurren en los campos de concentración nazis, con alemanes de las Schutz-Staffel (ss) y judíos como protagonistas y antagonistas de “conductas (...) inhumanas, viles y abyectas, con un claro predominio de aberraciones sexuales, (...) el transporte de prisioneros como si fuera ganado, la burla y el engaño del reparto de jabón antes de entrar en la cámara, el olor de gas y de los cadáveres, el aprovechamiento de restos humanos”, con otros muchos episodios que se narran en tono de mofa. A lo largo del comic se utilizan expresiones insultantes o despectivas como “animales” o “carroña”. En otras palabras, la historieta acentúa gráficamente la decrepitud física de las víctimas en contraste con el aspecto arrogante de sus verdugos, poniendo de manifiesto, a juicio del Tribunal, la labor de humillar a quienes fueron prisioneros en los campos de exterminio alemán. Del examen que realiza el Tribunal se concluye que se utiliza un lenguaje tosco, grosero, burdo, ofensivo y ajeno al buen gusto. En este caso es calificado el comic como racista, pornográfico y contraria al conjunto de valores protegidos constitucionalmente. El Tribunal se refiere en esta sentencia al uso del lenguaje del odio que en ningún caso es tolerable en la sociedad española.

<sup>973</sup> La publicación en los diarios *Politilen* y *Jyllands-Postent* de Dinamarca de diversas caricaturas del profeta Mahoma, en cuyas imágenes parecía con un turbante convertido en bomba. Estas caricaturas causaron ataques a las embajadas danesas en el mundo islámico. Para mayor abundamiento, ATIENZA, Manuel: “Las caricaturas de Mahoma y la libertad de expresión”, *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 3, 2007, 65-72; FERREIRO GALGUERA, Juan: “Las caricaturas sobre Mahoma y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos”, *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, 2006, págs. 1-40. [Disponible en <http://www.reei.org/index.php/revista/num12/articulos/caricaturas-sobre-mahoma-jurisprudencia-tribunal-europeo-derechos-humanos>] (Consultado 10-11-2013).

uno en desempleo y siete millones de mexiquenses en pobreza patrimonial”, frases que fueron empleadas para calificar al entonces gobierno del Estado de México<sup>974</sup>.

A juicio de la Sala Superior la utilización de los calificativos “corrupción, contaminación, inseguridad y robo” referidas al Gobierno del Estado de México, no cumplen con los objetivos que según el orden jurídico nacional debe conformar todo debate político<sup>975</sup>. Por lo tanto, la propaganda no respetó debidamente la imagen del Gobierno del Estado de México dado que su objeto fue demeritar la imagen de dicha institución pública. Consecuentemente, desde esta perspectiva, la propaganda excedía al derecho de la libertad de expresión.

La segunda sentencia la SUP-RAP-400/2012 y otros, analiza la problemática desarrollada en el marco del proceso electoral para la renovación de la presidencia de la República de 2012. El PAN impugnó diversas vallas publicitarias con la leyenda, “Adiós Chepina, Gracias por participar” atribuibles a la agrupación política nacional “Movimiento Indígena Popular”, cuyo contenido, a juicio de la agrupación, estaba amparado bajo la libertad de expresión<sup>976</sup>.

Al respecto, la Sala Superior sostuvo que el mensaje cuestionado constituía propaganda que irrumpía ilegalmente el desarrollo del proceso electoral. Porque aunque no se expresó textualmente el nombre de la candidata a la presidencia de la República del PAN, se utilizó el apodo de “Chepina”, que es el nombre cariñoso de Josefina, por lo que no cabe duda que el anuncio se refiera a Josefina Vázquez Mota<sup>977</sup>. Adicionalmente se señaló que el mensaje suponía que la persona aludida ya había perdido o sería derrotada en los comicios, por lo que existía la posibilidad de que ello pudiera influir en el ánimo de los votantes, al hacerles creer que, de cualquier forma, la

---

<sup>974</sup> Sobre el uso de vallas publicitarias, López Guerra señala que “es una técnica utilizada en Estados Unidos –billboards–, cuyo propósito es influir en el inconsciente del elector a través de un mensaje simple y repetido”. LÓPEZ GUERRA, LUIS: *Las campañas electorales. Propaganda política en la sociedad de masas*, Fundación Juan March, Editorial Ariel, Barcelona, 1977, págs. 164-165.

<sup>975</sup> En el mismo sentido, véase la SUP-RAP-89/2013. En dicha resolución se dijo que efectivamente la palabra robo, en este caso, sí expresaba la comisión de un delito por lo que se apreció calumnia y ordenó se decretara la medida cautelar correspondiente. Véase también, la SUP-JDC-68/2011 motivado por el mensaje político emitido por el PAN en diversas vallas publicitarias cuya leyenda afirmaba que: “El gobierno del Estado de México #1 en inseguridad, corrupción, contaminación, en robo de autos y en robo de autopartes”, dicho mensaje fue controvertido por aducirse que denigraba al Gobierno del Estado de México y al PRI. Al respecto, la Sala Superior afirmó que la propaganda cuestionada provocaba distorsiones y confusión en la ciudadanía por lo que era conveniente dictar medidas cautelares para hacer cesar esta irregularidad.

<sup>976</sup> Aunque la Sala Superior ya había estudiado el asunto en la SUP-RAP-330/2012 en cuya resolución se había ordenado retirar la valla publicitaria, no obstante no se había pronunciado sobre el fondo: la permisibilidad o no de las expresiones contenidas en la valla publicitaria.

<sup>977</sup> La Sala Superior del TEPJF en el cuerpo de la sentencia (SUP-RAP-400/2012) señaló que “«Chepina» es un hipocorístico de «Josefina»; es decir, es el dicho de un nombre que en forma diminutiva, abreviada o infantil, se usa como designación cariñosa, familiar o eufemística”.

candidata no ganaría. Ello de alguna manera, podría generar un efecto desaliento, es decir, disminuir el número de adeptos a través del desánimo entre sus simpatizantes.

En ambas sentencias la Sala Superior mostró poca tolerancia a la crítica con las gestiones de gobiernos anteriores y con las expectativas políticas de ciertas agrupaciones. Son pocas las sentencias en las que se ha pronunciado con tal severidad porque aunque las dos resoluciones dan cuenta de una crítica dura e incluso incómoda para los partidos políticos que son objeto de ella, a nuestro parecer, no se salen del margen de la sana deliberación que le es exigible a un ciudadano medianamente pensante y participativo<sup>978</sup>.

Otra sentencia muy publicitada por los medios de comunicación de México fue la SUP-RAP-291/2012 por abordar el análisis de un *spot* que incluía información sobre el denominado “Pacto por la educación”<sup>979</sup>. El anuncio fue mediáticamente relevante porque abordó un tema sensible en la conciencia de los mexicanos en los últimos años, debido entre otras cosas, a la delicada problemática que involucra. Nos referimos a la paradoja que existe entre la renuencia de los docentes a ser examinados en el desempeño de sus funciones, frente a los bajos resultados obtenidos a nivel internacional en calidad educativa que reflejan los alumnos.

La resolución conoció de la denuncia presentada en contra del PAN por la difusión del promocional “Nueva Tarea” en el que se abordó el supuesto pacto entre Enrique Peña Nieto (PRI), con la entonces líder sindical de los profesores Elba Esther Gordillo, quien fue presentada en el *spot* como un actor político que frenó el desarrollo de la educación en México. El anuncio electoral fue cuestionado por el PRI, al entender que empleaba frases ofensivas, denigrantes y difamantes en contra del entonces candidato a la presidencia postulado por la coalición “Compromiso por México” (PRI-PVEM).

Al analizar el promocional la Sala Superior advirtió que el *spot* denigraba a Peña Nieto porque se emplean ideas que ponen en duda la buena dirección de la toma de decisiones del citado candidato. Específicamente aquellas expresiones que afirmaban que Enrique Peña Nieto pactó con una persona (Elba Esther Gordillo) que, según se expresa en el promocional, frena la educación en México, por lo que se le presenta

---

<sup>978</sup> Por ejemplo, en el proceso electoral de 2011-2012 se comprobó la continua presencia de campañas negativas, se registraron más de 1,845,000 *spots*, esto es, más de uno de cada diez (12%) de los emitidos, fueron dirigidos por un partido o coalición contra otro partido o candidato. Datos obtenidos del trabajo de ALCOCER VILLANUEVA, Jorge: “Evaluación integral del modelo de acceso a radio y televisión en materia electoral”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral, Especial sobre Observación Electoral 2012*, núm. 4, IJJ-UNAM, México, D.F., págs. 155-174.

<sup>979</sup> Al respecto véase GARCÍA, Imelda: “Josefina acusa pacto de Elba Esther Gordillo con Peña Nieto”, *ADNPolítico*, 15 de mayo de 2012. [Disponible en <http://www.adnpolitico.com/2012/2012/05/15/josefina-acusa-en-spot-pacto-de-gordillo-con-pena-nieto>] (Consultado 03-12-2014).

como una persona cuya conducta es socialmente reprochable<sup>980</sup>. En consecuencia, si el *spot* asevera que Gordillo pactó con Peña Nieto se puede entender que éste tendría una conducta similar. En este orden de ideas, se concluyó que el anuncio “Nueva Tarea” resultaba denigrante<sup>981</sup>.

En la sentencia anterior, no queda claro, en qué momento se puede incurrir en el supuesto de denigración, especialmente si las relaciones políticas sostenidas entre los sujetos cuestionados fueron públicas y ventiladas en diversos medios de comunicación. El hecho controvertido a nuestro juicio, tiene que ver con la imagen que se hayan construido ambas personas en lo individual. Si uno de los protagonistas se ha empeñado en aparecer públicamente como un delincuente, o al menos se sospecha que lo puede ser, posiblemente aquél que ha tratado de cuidar que su reputación salga lo más limpia posible, no mirará con buenos ojos que se le asocie con personas de “dudosa honorabilidad”<sup>982</sup>.

Como se puede ver, si las supuestas amistades o vínculos de un candidato afectan el “honor del político”, creemos que debemos reevaluar la *ratio decidendi* del juez electoral en este caso puntual, tomando en consideración otros aspectos que no fueron objeto de estudio de la sentencia. Especialmente porque nos parece que nos estamos alejando del contexto político-electoral de México, y nos estamos acercando a la protección del honor que se procuraba a los caballeros de la Edad Media. En la arena política de hoy, lejos estamos del concepto de honor de los hidalgos de antaño<sup>983</sup>.

---

<sup>980</sup> Actualmente la expresidenta vitalicia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) Elba Esther Gordillo Morales se encuentra sujeta a proceso penal por delitos de violación a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Más información [disponible en <http://www.cjf.gob.mx/documentos/notasInformativas/docsNotasInformativas/2014/notaInformativa71.pdf>; <http://www.cjf.gob.mx/documentos/notasInformativas/docsNotasInformativas/2014/notaInformativa55.pdf>; <http://www.cjf.gob.mx/documentos/notasInformativas/docsNotasInformativas/2014/notaInformativa36.pdf>] (Consultado 3-12-2014).

<sup>981</sup> Se aplica la doctrina contenida en la SUP-RAP-122/2008 y SUP-RAP-81/2009, en las que se afirma que se tipifica la infracción y se prevé una sanción cuando la conducta de denigrar afecta negativamente los derechos a la imagen, el buen nombre o la dignidad de las personas o las instituciones.

<sup>982</sup> Por tal motivo, Dewey señala que “no resulta extraño que las exigencias del público organizado prevalezcan sobre otros intereses una vez que han entrado en juego, ni tampoco su total indiferencia y desconsideración de los vínculos de amistad (...) Si las consecuencias de una amistad amenazan a la vida pública, se le considera como una conspiración, pero en la mayoría de los casos no es asunto ni preocupación del Estado”. DEWEY, John: *La opinión pública...*, op. cit., pág. 71.

<sup>983</sup> Para mayor abundamiento, sobre el tratamiento diferenciado que existen en Europa y América sobre el derecho al honor, véase EUGUIGUREN PRAELI, FRANCISCO J., BUSTOS GISBERT, RAFAEL, y TORRES MURO, IGNACIO: “Las libertades de pensamiento...”, págs. 193-194. Véase SSCIDH *Kimel contra Argentina*, de 2 de mayo de 2008; y *Tristán Donoso contra Panamá*, de 27 de enero de 2009.

Si queremos ser más exhaustivos con el concepto de honor, es preciso entender cuál es el alcance que tiene este derecho en el marco normativo mexicano<sup>984</sup>. En primer

---

<sup>984</sup> Sobre el derecho al honor, véase Tesis aislada de la SCJN, rubro: “Libertad de expresión y derecho al honor. Se actualiza su vigencia en las relaciones entre particulares cuando se alegue una colisión entre los mismos”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a Sala; *S.J.F. y su Gaceta*; Libro XVIII, marzo de 2013, tomo 1; pág. 888, 1a. LXX/2013 (10a.); Tesis aislada de la SCJN, rubro: “Derecho al honor y prestigio profesional”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a Sala; *S.J.F. y su Gaceta*; Libro XVII, febrero de 2013, tomo 1; pág. 798, 1a. LXII/2013 (10a.). Con mayor precisión véase Tesis aislada de la SCJN, rubro: “Responsabilidad por expresiones que atentan contra el honor de servidores públicos y similares. Demostración de su certeza en ejercicio de los derechos a la información y a la libertad de expresión. Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; *S.J.F. y su Gaceta*; Libro XVI, enero de 2013, tomo 3; pág. 2184, I.7o.C6K (10a.); Jurisprudencia, rubro: “Derecho fundamental al honor. Su dimensión subjetiva y objetiva”. Localización: [J]; 10a. Época; 1a. Sala; *S.J.F. y su Gaceta*; Libro 3, febrero de 2014, tomo I; pág. 470, 1a./J. 118/2013 (10a.); Tesis aislada, rubro: “Derechos al honor, a la intimidad y a la propia imagen. Constituyen derechos humanos que se protegen a través del actual marco constitucional”. Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; *S.J.F. y su Gaceta*; Libro XXI, junio de 2013, tomo 2; pág. 1258. I.5o.C.4 K (10a.); Tesis aislada, rubro: “Libertad de expresión. Interpretación de la “malicia efectiva” en la ley de responsabilidad civil para la protección del derecho a la vida privada, el honor y la propia imagen en el Distrito Federal”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; *S.J.F. y su Gaceta*; Libro XX, mayo de 2013, tomo 1; pág. 551, 1a. CLVI/2013 (10a.); Tesis aislada rubro: “Libertad de expresión. La ley de responsabilidad civil para la protección del derecho a la vida privada, el honor y la propia imagen en el Distrito Federal no viola los principios de cobertura legal y redacción clara. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Época; 1a. Sala; *S.J.F. y su Gaceta*; Libro XX, mayo de 2013, tomo 1; pág. 555, 1a. CLIX/2013 (10a.); Tesis aislada, rubro: “Libertad de expresión. La ley de responsabilidad civil para la protección del derecho a la vida, el honor y la propia imagen en el Distrito Federal no vulnera la doctrina sobre la gradación de los medios de exigencia de responsabilidad”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; *S.J.F. y su Gaceta*; Libro XX, mayo de 2013, tomo 1, pág. 555, 1a. CLIX/2013 (10a.); Tesis aislada, rubro: “Derecho al honor y a la reputación. Protección adecuada tratándose de información divulgada a través de Internet, que causa un daño moral”. Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; *S.J.F. y su Gaceta*; Libro XX, mayo de 2013, tomo 3; pág. 1770, I.5o.C.20 C (10a.); Tesis aislada, rubro: “Teoría objetiva de la prueba del daño moral. Su aplicación cuando se afecta el honor y la reputación de una persona por información divulgada a través de Internet”. Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; *S.J.F. y su Gaceta*; Libro XX, mayo de 2013, tomo 3; pág. 2147, I.5o.C.21 C (10a.); Jurisprudencia, rubro: “Libertad de expresión y derecho al honor. Expresiones que se encuentran protegidos constitucionalmente”. Localización: [J]; 10a. Época; 1a. Sala; *S.J.F. y su Gaceta*; Libro XVIII, marzo de 2013, tomo 1; pág. 888, 1a. LXX/2013 (10a.); Tesis aislada, rubro: “Derecho al honor y prestigio profesional”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; *S.J.F. y su Gaceta*; Libro XVII, febrero de 2013, tomo 1; pág. 798, 1a. LXII/2013 (10a.); Tesis aislada, rubro: “Responsabilidad por expresiones que atenta contra el honor de servidores públicos y similares. Demostración de su certeza en ejercicio de los derechos a la información y a la libertad de expresión”. Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; *S.J.F. y su Gaceta*; Libro XVI, enero de 2013, tomo 3; pág. 2198, I.7o.C.4 K (10a.); Tesis aislada, rubro, “Derecho fundamental al honor de las personas jurídicas”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; *S.J.F. y su Gaceta*; Libro IV, enero de 2012, tomo 3; pág. 2905, 1a. XXI/2011 (10a.); Tesis aislada, rubro: “Derecho fundamental al honor. Su dimensión subjetiva y objetiva”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; *S.J.F. y su Gaceta*; Libro IV, enero de 2012, tomo 3; pág. 2906, 1a. XX/2011 (10a.); Tesis aislada, rubro: “Daño moral. Tratándose de afectación al honor por abuso de las libertades de información y de expresión debe analizarse el contexto”. Localización: [TA]; 9a. Época; T.C.C.; *S.J.F. y su Gaceta*; tomo 33, febrero de 2011, pág. 2283, I.4o, C.312 c.; y Tesis aislada, rubro, “Derechos a la privacidad, a la intimidad y al honor. Su protección es menos extensa en personas públicas que tratándose de personas privadas o particulares”. Localización: [TA]; 9a. Época; 1a. Sala; *S.J.F. y su Gaceta*; tomo 31, marzo de 2010, pág. 923, 1a. XLI/2010; entre otras. Para mayor abundamiento sobre reputación ajena, véase BUSTOS GISBERT, Rafael: “El concepto de la libertad de información...”, *op. cit.*, págs. 261-290; y “Los derechos de libre comunicación...”, *op. cit.*, págs. 503-508.



lugar, nos resulta llamativo que la CPEUM no contemple un derecho al honor de las personas, aunque hace referencia al honor de la Patria y a la honorabilidad de diversos funcionarios.

En segundo lugar, tampoco encontramos una protección al honor en materia criminal porque el Código Penal Federal derogó todos aquellos delitos relacionados con este derecho como son las injurias, la difamación y las calumnias<sup>985</sup>. Mientras que en materia civil apenas aparecen algunas referencias al honor, en la reparación del daño de los actos ilícitos<sup>986</sup>.

En tercer lugar, la SCJN ha dicho que el honor se refiere al concepto que una persona tiene sobre sí misma o que la sociedad se ha formado de ella. Ambos supuestos son ampliamente discutibles porque la estima personal no necesariamente tiene porque coincidir con la apreciación de la sociedad sobre el individuo<sup>987</sup>. Bajo este entendido, el honor de cada persona será relativo. La poca o nula regulación del derecho al honor en materias cruciales como el derecho constitucional, penal o civil, pone al menos, en tela de juicio por qué el derecho electoral intenta salvar lo insalvable: regular el honor de la clase política. Sobre todo porque el contexto político, como se ha insistido ampliamente a lo largo de esta tesis, es el campo donde debe existir mayor libertad de expresión<sup>988</sup>.

---

<sup>985</sup> En este sentido, López Peregrín señala que “si se actúa en el ámbito protegido constitucionalmente del derecho a la libertad de expresión e información no hay ataque al honor penalmente relevante y por tanto la conducta sería atípica (...) Confiar la solución del conflicto a la apreciación de la eximente de ejercicio legítimo de un derecho no proporciona tutela a la libertad de expresión e información, porque obliga a admitir que el legítimo ejercicio de un derecho fundamental puede integrar el tipo penal”. LÓPEZ PEREGRÍN, Carmen M.: *La protección penal de las personas jurídicas y colectivas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, págs. 124 y 125. Para mayor abundamiento sobre los casos en que un tipo penal pueda entrar en colisión con la libertad de expresión, véase RODRÍGUEZ MONTAÑÉS, Teresa: *La libertad de expresión, discurso extremo y delito...*, op. cit., págs. 85-99; CHAVES PEDRÓN, César: “Delitos contra el honor. Injurias y calumnias”, y MARÍN GARCÍA DE LEONARDO, María T.: “El derecho al honor de las personas jurídicas”, ambos en VERDA Y BEAMONTE, José R. de (coord.): *Veinticinco años de aplicación de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar a la propia imagen*, Thompson Aranzadi, Pamplona, 2007, págs. 55-89 entre otros.

<sup>986</sup> En este sentido, SSCIDH *Parlamara Iribarnes contra Chile*, de 22 de noviembre de 2005; *Kimel contra Argentina*, de 2 de mayo de 2008; *Tristán Donoso contra Panamá*, de 27 de enero de 2009; y *Usón Ramírez contra Venezuela*, de 20 de noviembre de 2009, entre otros. En sentido contrario, STEDH *Otegui Mondragón contra España* «injurias al Rey», 15 de marzo de 2011.

<sup>987</sup> Véase Tesis de la SCJN, rubro: “Libertad de expresión y derecho al honor. Se actualiza su vigencia en las relaciones entre particulares cuando se alegue una colisión entre los mismos”, 1a. Sala, 10a. Época, *Semanario Judicial Federal y su Gaceta*, Libro XVIII, tomo 1, 2013, pág. 888.

<sup>988</sup> Véase Jurisprudencia 14/2007, rubro: “Honra y reputación. Su tutela durante el desarrollo de una contienda electoral se justifica por tratarse de derechos fundamentales que se reconocen en el ejercicio de la libertad de expresión”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, Año 1, núm. 1, 2008, págs. 24-25. Sobre todo véase el temprano y muy esclarecedor trabajo de SORIA, Carlos: *Derecho a la información...*, op. cit.

Ante este conflicto, ¿cómo saber si efectivamente se trasgrede el honor o no de un político por la emisión de expresiones que pongan en duda su reputación? Para responder a esta incógnita veamos cómo lo ha resuelto el TEPJF. Analicemos por ejemplo la SUP-RAP-344/2012. En dicha resolución se cuestionó el promocional en una valla publicitaria en la que se muestra al entonces candidato a la presidencia de la República Enrique Peña Nieto, con la frase: “Infel con su familia. Fiel y comprometido con su país. *Ashley Madison.com*”. De acuerdo con la agencia de publicidad, no se puede considerar propaganda electoral las vallas publicitarias cuestionadas, porque no crean, transforman o confirman opiniones a favor de algún candidato o partido político<sup>989</sup>.

Al respecto, la Sala Superior sostuvo que de la simple vista de las vallas publicitarias referidas, se advierte que con ellas se pretende dar una imagen de “infel” al entonces candidato de la coalición “Compromiso por México” (PRI-PVEM). Es decir, el mensaje negativo se concreta en un ataque a su vida privada, pudiendo con ello influir en la contienda mediante la creación de una opinión en el elector. Por lo tanto, la Sala Superior estimó que la propaganda denunciada era ilegal, no sólo por denigrante, también porque la responsable de su difusión fue una empresa publicitaria ajena a los actores políticos facultados para hacer propaganda.

La sentencia anterior analiza, aunque no a profundidad, el derecho a la intimidad del candidato frente a la libertad de expresión durante el proceso electoral. Al menos en este ejemplo, que es el más cercano al ataque a la vida privada de un candidato del que tenemos noticia, no se aprecia alusión alguna al controvertido derecho al honor. Hasta este momento, nos parece que la doctrina del TEPJF se ha ido decantando por analizar los bienes en conflicto a través del crisol de la protección a la “vida privada”, delimitando en cierta medida, el derecho a la intimidad de los candidatos antes que el derecho al honor<sup>990</sup>.

En suma, los dos criterios asumidos indiscriminadamente por el TEPJF han generado confusión propiciando una manifiesta incertidumbre jurídica entre las partes y los operadores jurídicos. Asimismo, la falta de consistencia en las líneas jurisprudenciales sobre la denigración y calumnias durante la campaña ha generado una falta de certeza jurídica en la doctrina del TEPJF, presente en la mayoría de los tribunales

---

<sup>989</sup> Para mayor abundamiento sobre esta sentencia véase PÉREZ DE LA FUENTE, Oscar: *Libertad de expresión y discurso político...*, op. cit., págs. 110-112.

<sup>990</sup> Al respecto “se impuso como límite a la propaganda política y electoral el uso de expresiones (...) que calumnien a las personas (...) con la finalidad de que los partidos políticos, al difundir la propaganda, actúen con respeto a la reputación y a la vida privada de los candidatos”. Véase en Jurisprudencia 38/2010, rubro: “Propaganda política y electoral. Tiene como límite la prohibición constitucional de emplear expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnien a las personas”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, Año 3, núm. 7, 2010, págs. 34-35.

constitucionales<sup>991</sup>. Lo deseable sería que el juez electoral se decantara por un criterio mayoritario, que al menos siente las bases de una doctrina institucional definida sobre el alcance de la libertad de expresión en materia electoral.

## 2.2 Insultos

Durante la deliberación intensa, ríspida y acalorada, es hasta cierto punto normal, que al agotarse las razones surjan palabras viscerales y vulgares, cuando alguno de los contendientes se siente derrotado. El mejor ejemplo lo encontramos en el uso del insulto, que a modo de último recurso en más de una ocasión ha hecho su aparición en algún debate político<sup>992</sup>.

En una deliberación intensa, dotada de argumentos discrepantes, Schopenhauer con cierta ironía, aconseja lo siguiente, “cuando se advierte que el adversario es superior y que uno no conseguirá llevar razón, personalícese, sea ofensivo, grosero (...) Al personalizar, sin embargo se abandona por completo el objeto y uno dirige su ataque a la persona del adversario: uno pues, se torna insultante, maligno, ofensivo, grosero. Es una apelación de las facultades del intelecto a las del cuerpo, a la animalidad”<sup>993</sup>. Duras y concretas son las instrucciones del autor, que a menudo se repiten en la deliberación pública<sup>994</sup>.

Otros autores como Urías, en una reflexión actual sobre la libertad de expresión, se han referido a los insultos como “expresiones formalmente vejatorias proferidas con

---

<sup>991</sup> Así se ha puesto de manifiesto a partir del resultado de entrevistas a expertos sobre el sistema de justicia electoral al concluir que “estamos frente a un «sistema de justicia disperso en donde no es fácil comprender para los actores políticos y para la ciudadanía las funciones» de la justicia electoral. Además, se señala que el TEPJF no cumple con el principio de predictibilidad que deben tener los órganos constitucionales, máxime cuando son de carácter constitucional”. BALLADOS V. Patricio: “Observación electoral con énfasis en perspectiva internacional comparada”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral. Especial sobre Observación Electoral* 2012, núm. 4, 2013, pág. 68.

<sup>992</sup> En este sentido, Books y Geer hacen una clasificación de la propaganda negativa en mensajes civiles e inciviles, dónde los insultos se pueden clasificar en los mensajes inciviles. BOOKS, Deborah, y GEER, John: “Beyond negativity...”, *op. cit.*, págs. 4-8.

<sup>993</sup> SCHOPENHAUER, Arthur: *El arte de insultar*, *op. cit.*, págs. 10 y 14. Adicionalmente, Schopenhauer sostiene que “el insulto es una calumnia abreviada”. Reconociendo anticipadamente que “quien insulta no tiene nada sustancial que oponer al otro”. Además, “insultar conlleva el riesgo de ir en escalada de consecuencias funestas (...) las injurias son como las procesiones, que siempre regresan a su punto de partida”.

<sup>994</sup> En este sentido, Ortega y Gasset señala por ejemplo que “en política el reto se presenta en dar a conocer temas complejos en programas políticos, aunque una de las cosas más graves de España es que el comunicado a la multitud se apoya en la circulación de simplismos radicales, reaccionarios y gritos, que convierten a la política en un escenario de denostación e insultos”. ORTEGA Y GASSET, José: *Discursos políticos*, Alianza, Madrid, 1974, págs. 87-88.

intención de humillar”<sup>995</sup>. Aunque el insulto pueda resultar escandalosamente notorio, nada sencillo será identificar el elemento determinante que concreta la acción insultante durante una deliberación abierta, de ahí que con frecuencia se pueda recurrir a su uso y abuso.

Con frecuencia se suele subrayar, que la libertad de expresión presente en un debate libre, abierto y vigoroso debe permitir la crítica aunque ésta sea molesta o embarazosa<sup>996</sup>. Este argumento ha sido recogido en diversos ordenamientos<sup>997</sup>. La libertad de manifestación de ideas debe primar en la deliberación, especialmente en el uso de expresiones controversiales que algunos autores como Vilas Nogueira califican como información *mendaz*. No obstante, la libre información, aunque sea mendaz, no defiende un derecho al insulto sino la concurrencia informativa, porque se considera que el valor central es la libre discusión<sup>998</sup>. Desde esta perspectiva el autor afirma “que el argumento de fondo no es el contenido del mensaje sino la libre concurrencia de ideas con independencia del tono en el que se expresen o del léxico que se utilice”<sup>999</sup>.

Conviene por tanto, preguntarnos si ¿existe un derecho al insulto? El TEPJF no lo ha tenido del todo claro. Antes de la reforma electoral del 2007-2008, el criterio sostenido por la Sala Superior se basaba en identificar los parámetros que debía tener la propaganda<sup>1000</sup>. Ello con el objetivo de que las expresiones se adecuarán a un debate de propuestas, en el marco de la sana crítica, de los principios del Estado democrático

---

<sup>995</sup> URÍAS, Joaquín: *Jurisprudencia Constitucional sobre Libertad de Información*, Editorial Mad, España, 1999, págs. 15-16.

<sup>996</sup> Sobre el debate que contribuya a la democratización interna de los partidos, véase SUP-JDC-393/2005 y SUP-JDC-14852/2011.

<sup>997</sup> El marco normativo interamericano “es probablemente uno de los sistemas que ofrece mayores garantías para el ejercicio de la libertad de pensamiento y expresión. En efecto, la CADH en el art. 13 da un altísimo valor a la libertad de expresión y establece un sistema propio y limitado por restricciones. El mismo nivel reforzado de garantía surge de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre –art. IV-, y la Carta Democrática Interamericana –art. 4-. Este nivel especial de protección tiene como fundamento los conceptos de autonomía de la persona humana entendidos de manera amplia y parte del reconocimiento de libertad de expresión no solo como derecho derivado de la autonomía humana, sino de su valor instrumental para el ejercicio de los demás derechos fundamentales y de su función esencial dentro de los regímenes democráticos”. Informe Anual de la Comisión IDH 2012. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Capítulo III, 5 de marzo de 2013, párrafo 9.

<sup>998</sup> En el mismo sentido, FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso y GARCÍA SANZ, Rosa M.: “Artículo 20. Libertad de expresión...”, *op. cit.*, pág. 531; y, BASTIDA FREJEDO, Francisco J.: *La libertad de antena: el artículo 20 de la CE y el derecho a crear televisión*, Ariel, Barcelona, 1990, pág. 269.

<sup>999</sup> VILAS NOGUEIRA, José: “El derecho a la información mendaz (Algunas consideraciones sobre la Jurisprudencia Constitucional a la información)”, *Revista de Derecho Político*, núm. 27-28, 1988, págs. 285-286. Véase también la Tesis aislada de la SCJN, rubro: “Libertad de expresión. La afectación al Derecho a la intimidad no puede justificarse en la veracidad de la información”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; *S.J.F. y su Gaceta*; Libro XX, mayo de 2013, tomo 1; pág. 553, 1a. CXXXII/2013 (10a.).

<sup>1000</sup> Para mayor abundamiento, véase VILLAFRANCO ROBLES, Citlali: “Definición de propaganda electoral...”, *op. cit.*, págs. 393-407.

y de Derecho que deben difundir los partidos políticos a sus militantes y simpatizantes, así como a la comunidad en general. Sin embargo, en no pocas ocasiones se ha mostrado una clara inclinación al robustecimiento del debate político, incluso permitiendo los denominados “golpes bajos”<sup>1001</sup>.

Desde este criterio el TEPJF ha afirmado que se “encuentran legitimadas las eventuales críticas negativas que contengan los mensajes, aún aquellas que resultaren particularmente negativas, duras e intensas, dado que no basta la incomodidad, molestia o disgusto de los destinatarios, por considerarlas falsas”<sup>1002</sup>. Este argumento será válido siempre que las críticas, conforme a los usos sociales, no sean injuriosas o difamantes. También se ha señalado que no deben ser desproporcionadas o sin relación con el asunto que se debate, en cuyos casos no gozarán de protección legal, por resultar inconducentes o innecesarias. No obstante, no se ha reconocido abiertamente un derecho al insulto, al menos no por las autoridades electorales en el desarrollo del debate político<sup>1003</sup>.

En este sentido, autores como Pérez García sostienen que “el ciudadano rechaza el insulto como argumento o, mejor dicho, considera que el insulto es un arma que no

---

<sup>1001</sup> En este sentido, véase GREENAWALT, Kent: *Fighting Words. Individuals, Communities, and Liberties of Speech*, Princeton University Press, New Jersey, 1995. Véase una reflexión en castellano PÉREZ DE LA FUENTE, Oscar: *Libertad de expresión y discurso político...*, op. cit., pág. 47.

<sup>1002</sup> Este criterio se reiteró, en esencia, al resolver el SUP-RAP-34/2006, SUP-RAP-36/2006 y otras. Sin embargo la SCJN si lo ha expresado claramente. Véase Jurisprudencia SCJN, rubro: “La libertad de expresión. La Constitución no reconoce el derecho al insulto”. Localización: [J]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XIX, abril de 2013, tomo 1; pág. 537 1ª/J. 31/2013 (10a.).

<sup>1003</sup> En el mismo sentido, existe una extensa y abrumadora doctrina del TC sobre la inexistencia de un derecho al “insulto” cuya naturaleza sostiene “es incompatible con la dignidad de la persona”. En este sentido, véase STC 105/1990, de 6 de junio FJ 8, se define el insulto como “la privación del honor o reputación de una persona por la manifestación de expresiones verbales ante una audiencia destacando defectos físicos, morales o intelectuales, sacrificios éste que no se ve justificado por la defensa de ningún bien protegido constitucionalmente”. Doctrina reiterada en las SSTC 85/1992, de junio, FFJJ 4 y 8; 336/1993, de 15 de noviembre, FJ 6; 170/1994, de 7 de junio, FJ 4; 42/1995, 13 de febrero, FJ 2; 76/1995, de 22 de mayo, FJ 6; 176/1995, de 11 de diciembre, FJ 5; 204/1997, de 25 de noviembre, FJ 2; 187/1999, de 25 de octubre, FJ 13. En la STC 6/2000, de 17 de enero, FJ 5, se afirmó que “la libertad de expresión comprende la crítica de la conducta de otro, aun cuando sea desabrida y pueda molestar, inquietar o disgustar a aquél contra quien se dirige”, en el mismo sentido SSTC 297/2000, 11 de diciembre, FJ 7; 49/2001, de 26 de febrero, FFJJ 1, 5 y 7; 148/2001, de 27 de junio, FJ 6. Las SSTC 49/2001, de 26 de febrero, FJ 5 ; y la 204/2001, de 15 de octubre, FFJJ 4, 5 y 7 destacaba porque aborda el análisis del insulto proferido contra una persona de notoriedad pública en un debate público aceptando expresa o tácitamente por las partes que en él intervienen puede justificar la réplica desabrida, molesta o hiriente. En la STC 278/2005, de 7 de noviembre, FJ 5, el Tribunal ha reiterado que el reconocimiento de la libertad de expresión e información ha modificado profundamente la forma de afrontar el enjuiciamiento de los delitos contra el honor, pues el criterio del *animus injuriandi* es insuficiente. Sobre el no reconocimiento del derecho al insulto véase SSTC 20/2002, de 28 de enero, FJ 4; 232/2002, de 9 de diciembre, FJ 4; 127/2003, de 30 de junio, FJ 6; 160/2003, 15 de septiembre, FJ 4; 127/2004, de 19 de junio, FJ 3; 198/2004, de 15 de noviembre FJ 7; 174/2006, de 5 de junio, FJ 4; 216/2006, de 3 de julio, FJ 7; 56/2008, de 14 de abril, FJ 5; 108/2008, de 22 de septiembre, FJ 6; 29/2009, de 26 de enero, FJ 4; 77/2009; de 23 de marzo, FJ 4; 50/2010, de 4 de octubre, FJ 8; y 41/2011, de 11 de abril, FJ 5.

tiene argumentos”<sup>1004</sup>. Pero esto no necesariamente es así. Con frecuencia, la presencia de palabras acres o inapropiadas, despiertan la curiosidad del espectador precisamente por la morbosidad implícita. En consecuencia, el primer objetivo del emisor que insulta se habrá cumplido, esto es, obtener la atención del elector y ser recordado aunque sea por descalificar injustificadamente.

El insulto, a nuestro entender, entraña la intención de degradar o deslegitimar al otro<sup>1005</sup>. Pero no basta con proferir una palabra corrosiva es necesario que se exprese en sintonía con el plano cultural de una sociedad específica. Para que dicha expresión pueda ser calificada como insulto es preciso que afecte alguno de los valores individuales o colectivos de una determinada comunidad. Por ejemplo, en determinados contextos el insulto ha sido reconocido como una forma de acoso o de discriminación cuyos efectos legales son totalmente distintos al tamiz que adquiere durante un debate político.

Durante una campaña electoral el insulto se desenvuelve en auténticas ceremonias de degradación manifiesta, que al cuestionar la identidad social de personas con relevancia pública detona el escándalo, llamando la atención incluso de los más escépticos<sup>1006</sup>. Las declaraciones, respuestas y expresiones emitidas en medios de comunicación, suelen estar perfectamente planificadas en las que cabe presumir una reflexión previa y metódica. Y en donde pocas veces la naturalidad de los actores políticos asalta la palestra mediática. Los órganos electorales no son ajenos a esta recurrida práctica política por lo que al estudiar las expresiones de la propaganda toman en cuenta la espontaneidad o no de las expresiones y el contexto (espacio, modo y lugar).

Actualmente las declaraciones políticas obedecen a esquemas cuidadosamente diseñados. En no pocas ocasiones las apariciones públicas de los candidatos son consecuencia de estudios mercadológicos altamente tecnificados. Incluso dichas técnicas permiten definir, con asesorías en *marketing* político o mediante la contratación de agencias especializadas, el público al que se dirige la propaganda y el tipo de mensaje que resulta más afín o atractivo para dicho sector de la población<sup>1007</sup>.

---

<sup>1004</sup> PÉREZ GARCÍA, David: *Técnicas de comunicación política...*, op. cit., pág. 116.

<sup>1005</sup> El dilema de acuerdo con autores como Greenawalt se encuentra en el uso indiscriminado de epítetos denigrantes en base a raza, religión, etnia, género o en la preferencia sexual. La intensidad del insulto varía dependiendo del tono de voz, el contexto y la relación que guarden el agresor con la víctima. GREENAWALT, Kent: *Fighting Words...*, op. cit., pág. 48.

<sup>1006</sup> Véase jurisprudencia de la SCJN, rubro, “Libertad de expresión. La Constitución no reconoce el derecho al insulto”. Localización: [J]; Época; 1a. Sala; S. J. F. y su Gaceta; Libro XIX, abril de 2013, tomo 1; pág. 537. 1a. /J. 31/2013 (10a.).

<sup>1007</sup> En el mismo sentido, GÓMEZ FERNÁNDEZ, Pedro: “El *marketing* político...”, op. cit., pág. 105.

En el 2004 no existía un canon compartido por los magistrados electorales sobre aquellas expresiones que gozaban de protección constitucional y las que no. Las sentencias que han llegado a la Sala Superior por motivo de insulto, normalmente han sido encasilladas en el supuesto de propaganda denigrante, sin que propiamente satisfagan el tipo de esa infracción. Veamos por ejemplo el caso de la “roqueseñal”.

La sentencia SUP-RAP-009/2004 analizó un *spot* televisivo en el que se divulgaba la imagen real del entonces senador Humberto Roque Villanueva (PRI) haciendo lo que se conoce como “la roqueseñal” (gesto obsceno realizado como símbolo de victoria). Por tal motivo, el PRI sostuvo que el promocional difundido por el PRD era propaganda electoral que le causaba un perjuicio en su imagen y en la del senador Roque. Sin embargo, la Sala Superior decidió no sancionar al PRD aduciendo que del análisis del *spot* se desprende que las expresiones controvertidas son producto de una posición ideológica en la que se critica severamente a determinados personajes políticos, con motivo del ejercicio público de sus cargos. Consecuentemente, la expresión queda amparada bajo la libertad de expresión.

El escándalo que puede generar un gesto impropio puede ser analizado como un mero acto anecdótico y efímero, o realmente provocar una lesión a quién lo realizó con otro fin<sup>1008</sup>. Este cuestionamiento destaca por el razonamiento que realizó la Sala Superior, al sostenerse que el *spot* de la “roqueseñal” fue producto de una intención deliberada con conocimiento pleno de su contenido y sus efectos, al haber sido confeccionado como parte de un esquema general de propaganda, diseñado y planificado con detalle y cuidado. No obstante, poco se dice de la inclusión de una imagen real que por sí misma constituye un gesto obsceno, tanto en el momento en que fue expresado como ahora. A pesar de los criterios discrepantes al interior de la Sala Superior se reconoce protección constitucional al controvertido promocional<sup>1009</sup>.

En semejantes términos, algunos autores como Martín Morales y Burguera Ameave han destacado que durante la campaña electoral los políticos utilizan algunas expresiones con el objeto de mermar sutilmente el honor ajeno. Por ejemplo,

---

<sup>1008</sup> En este sentido, Thompson señala que “el «escándalo» denota aquellas acciones o acontecimientos que implican ciertos tipos de transgresión que son puestos en conocimiento de terceros y que resultan lo suficientemente serios para provocar una respuesta pública”. THOMPSON, John B.: *El escándalo político...*, op. cit., pág. 32.

<sup>1009</sup> Destaca el voto particular de Alfonsina Berta Narro Hidalgo y Eloy Fuentes Cerda. Ambos magistrados sostienen que los *spots* no quedan amparados bajo el derecho de la libertad de expresión, dado que el contenido del mensaje violentan el mandato legal de no transgresión dado que demerita la imagen del PRI. Adicionalmente se señala que el mensaje resta credibilidad dentro de la sociedad al PRI, no apartando nada al debate público, y no contribuye a la formación política libre (art. 38, párrafo 1, inciso p, del Cofipe).

mediante el uso de las insinuaciones que constituyen una categoría aun imprecisa<sup>1010</sup>. Diversas problemáticas envuelven a esta categoría de expresión como son, la indeterminación del sujeto denostado, la indeterminación de fuentes, el doble significado o sinonimias, el uso de recursos literarios como las metáforas, enmiendas, silencios, uso de condicionales, entre otras<sup>1011</sup>. Todo ello nos lleva a suponer que como en el caso de la “roqueseñal” el lenguaje político tiene una gama de tonalidades que aunadas al ingenioso uso de voces en *off*, gestos y sonidos, puede generar en el elector un sinfín de contenidos y significados diversos<sup>1012</sup>.

La doctrina del TEPJF en materia de frases que pueden constituir un insulto no es muy consistente. Sin embargo, los magistrados electorales han intentado dar luz a sus criterios adoptando una serie de parámetros de enjuiciamiento sobre las expresiones proferidas por políticos en el contexto electoral –y en la idiosincrasia mexicana–.

En primer lugar, se analiza la expresión a través del canon de propiedad semántica. Aquí se estudia el significado de determinados vocablos, expresiones y signos para conocer el carácter intrínsecamente injuriante, denigrante o vejatorio de las expresiones.

En segundo lugar, si fuese necesario, se acude a la aplicación del canon de veracidad. Éste se refiere a la constatación o comprobación, en el mundo fáctico de la veracidad o falsedad de hechos afirmados en los mensajes políticos electorales<sup>1013</sup>.

En tercer lugar, se utiliza el canon de intencionalidad que se avoca a dos aspectos fundamentalmente. El primero, estudia la motivación del emisor de un mensaje político-electoral y, en particular, la congruencia entre, las imágenes, signos o expresiones utilizadas. El segundo aspecto, analiza el contexto comunicativo en el que se despliegan los mensajes sujetos a enjuiciamiento.

Por último, como normalmente los conflictos electorales involucran a personajes públicos, con frecuencia se aplica el canon de relevancia pública. Dicho estudio se

---

<sup>1010</sup> En sentido contrario, Urías señala que “con los insultos el derecho que se afecta no es el del honor sino el de la dignidad”. URÍAS, Joaquín: *Jurisprudencia Constitucional sobre Libertad de Información*, op. cit., pág. 16.

<sup>1011</sup> MARTÍN MORALES, Ricardo: *El derecho fundamental...*, op. cit., págs. 101-117; y BURGUERA AMEAVE, Leyre: *Democracia electoral: comunicación y poder*, op. cit., págs. 235-241.

<sup>1012</sup> Para mayor abundamiento sobre el lenguaje político, véase GARCÍA BEAUDOUX, Virginia, D’ADAMO, Orlando, y SLAVINSKY, Gabriel: *Comunicación política y campañas electorales...*, op. cit.; REY MORATÓ, Javier del: *Los juegos de los políticos. Teoría General de la Información y Comunicación Política*, Tecnos, Madrid, 1997; DÍAZ BARRADO, Mario P.: *Análisis del discurso político. Una aplicación metodológica*, Editorial Regional de Extremadura, Mérida, 1989; entre otros.

<sup>1013</sup> Esta interpretación a nuestro juicio es incorrecta porque el canon de veracidad a nivel comparado es entendido como la debida diligencia exigible a los profesionales de la información en la búsqueda de la información, tal como lo interpretado el TC. Al respecto, véase la doctrina sobre veracidad que arranca con la STC 6/1988, de 21 de enero, FJ 5.



dirige a analizar el alcance de una determinada conducta con el objeto de establecer la posible afectación de los sujetos cuya exposición y escrutinio público es más exhaustivo que el de una persona de a pie<sup>1014</sup>.

Asimismo, el TEPJF ha invocado el uso del principio de racionalidad y proporcionalidad en el estudio de las frases controvertidas. El primero, consiste en que la autoridad no prescinda de la “razón” como elemento primario y sustancial de todo el conocimiento jurídico. Por tanto, los medios de análisis e interpretación que se elijan al resolver un problema determinado, deben guardar una vinculación real y objetiva con el problema a resolver o la medida a tomar, a fin de justificar que se adopta una solución reflexionada en toda su magnitud. Mientras que el principio de proporcionalidad, enfoca su análisis a dilucidar si la restricción es necesaria para la realización de los fines o de los daños y perjuicios que se pretendan evitar<sup>1015</sup>. También es un criterio que intenta establecer a través de un parámetro determinados sobre la idoneidad de la restricción<sup>1016</sup>.

Aunque gradualmente el uso del insulto ha caído poco a poco en desuso debido a la repulsa social que genera, todavía encontramos propaganda que ha sido cuestionada por utilizar supuestamente frases o expresiones insultantes. Así tenemos por ejemplo la sentencia SUP-JRC-109/2011.

La resolución estudió la legalidad de la amonestación impuesta a un representante del PRD por aparentemente abusar de la libertad de expresión durante el desarrollo de una sesión del Consejo General de un OPLE. La sanción fue impuesta por utilizar expresiones irrespetuosas y perturbadoras del orden. El representante del PRD glosó la discusión

---

<sup>1014</sup> En este sentido, la Comisión IDH ha afirmado que “la imposición de sanciones por el abuso de la libertad de expresión bajo el cargo de incitación a la violencia (entendida como la incitación a la comisión de crímenes, a la ruptura del orden público o de la seguridad nacional) deben tener como presupuesto la prueba actual, cierta, objetiva y contundente de que la persona no estaba simplemente manifestado una opinión (por dura, injusta o perturbadora que ésta sea), sino que tenía la clara intención de cometer un crimen y la posibilidad actual, real y efectiva de lograr sus objetivos. Si no fuera así, se estaría admitiendo la posibilidad de sancionar opiniones, y todos los Estados estarían habilitados para suprimir cualquier pensamiento o expresión crítica de las autoridades que, como el anarquismo o las opiniones radicalmente contrarias al orden establecido, cuestionan incluso, la propia existencia de las instituciones vigentes”. Informe Anual de la Comisión IDH 2009, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Capítulo II, 30 de diciembre 2009, párrafo 525.

<sup>1015</sup> Sobre el criterio de proporcionalidad, véase sobre todo, ALEXY, Robert: *Teoría de los Derechos Fundamentales*, op. cit. Para mayor abundamiento, VILLASEÑOR GOYZUETA, Claudia A.: *Proporcionalidad y Límites de los Derechos Fundamentales...*, op. cit.; BERNAL PULIDO, Carlos: *Principio de Proporcionalidad...*, op. cit.; SÁNCHEZ GIL, Rubén: *El principio de proporcionalidad*, op. cit.; GONZÁLEZ BEILFUSS, Markus: *El principio de proporcionalidad...*, op. cit.; RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José M.: “La ponderación entre derechos públicos”, op. cit., págs. 623-631; entre otros.

<sup>1016</sup> Véase en el mismo sentido, SUP-RAP-58/2008, SUP-RAP-64/2008 y SUP-RAP-135/2008. En concordancia con la Jurisprudencia 10/2008, rubro: “Procedimiento especial sancionador. Es la vía prevista para analizar violaciones relacionadas con propaganda política o electoral en radio y televisión”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, Año 2, núm. 3, 2009, págs. 23-25.

pública con algunas frases como: “órale, ¿y?, pena ajena”, mismas que fueron calificadas como insultos dirigidos a los miembros del Consejo.

Al respecto, la Sala Superior, afirmó no advertir, que el representante del PRD haya incurrido en alguna de las conductas merecedoras de sanción, en detrimento de la honra o reputación de los integrantes del Consejo General del organismo electoral. En todo caso, las expresiones controvertidas son consideradas críticas a la manera en que se estaba conduciendo la sesión, por lo que quedan amparadas por la libertad de expresión<sup>1017</sup>.

Es cuanto menos llamativo que en el seno de una deliberación pública, como lo es el debate que se desarrolla al interior del Consejo electoral local el umbral de tolerancia deliberativa sea muy bajo. Especialmente porque, como es natural, está integrado por consejos ciudadanos y por representantes de distintos partidos políticos cuyos posicionamientos, con frecuencia, son disímiles. Nos parece que ante una actitud impertinente, existen otras formas disciplinarias previas para dirigir y controlar el debate, cuya dirección y desarrollo se encuentra regulado en el reglamento de cada OPLE. En el caso analizado nos parece que lejos de apreciar alguna afectación o abuso de derechos, lo que se dio es un acto de intolerancia injustificada a una postura admitida en una deliberación democrática<sup>1018</sup>.

En los mismos términos se resolvió otra sentencia la identificada como SG-JRC-1219/2012. En esta resolución se impugnó la negativa del PAN de aceptar como precandidato al cargo de senador a un militante que había criticado a otros miembros del partido. El PAN funda la negativa de registro en la existencia de diversas denuncias y expresiones sociales proferidas por el militante que presuntamente dañaban la imagen del partido y la reputación de sus miembros.

Las críticas fueron manifestadas en contra del expresidente Felipe Calderón a quien increpó por no haber desplegado acciones puntuales para combatir el narcotráfico en una Entidad Federativa del norte del país, al expresar “todo indica que Sinaloa es intocable”. En el mismo sentido, crítico al expresidente Vicente Fox por su falta de liderazgo político, reprochándole que el principal reto que tienen las instituciones democráticas frente al problema del narcotráfico es la “narcopolítica”. También se utilizaron frases como “el chiste no es cambiar de amo, sino dejar de ser perro”, “hay

---

<sup>1017</sup> Reitera doctrina sobre el deber de proteger y garantizar el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión en el debate político, SUP-RAP-31/2006, SUP-JRC-28/2007 y SUP-JRC-288/2007.

<sup>1018</sup> En este sentido, Dewey nos recuerda que “en el cuerpo político existe un margen de tolerancia, igual que ocurre en un cuerpo orgánico. Una vez asumidas ciertas medidas en modo alguno inevitables, siempre se producen ajuste a ellas; y con esto se introduce una mayor diversidad en los estilos políticos”. DEWEY, John: *La opinión pública...*, op. cit., pág. 82.

un Fox antes y uno después de Martha (Sahagún)”, entre otros<sup>1019</sup>. Al respecto, el militante señaló que la negativa de su registro como precandidato motivado por las expresiones anteriores, conculcaba su libertad de expresión y su derecho de acceso a los cargos públicos.

Los magistrados electorales al analizar el recurso, apreciaron que las frases esgrimidas por el militante no encajaban con la definición de insulto. Especialmente porque no se utilizaron calificativos o expresiones intrínsecamente vejatorias, deshonrosas u oprobiosas. Consecuentemente, las declaraciones encuadraban dentro del ámbito de la protección constitucional de la libertad de expresión<sup>1020</sup>.

Aunque en este caso no se reconoció un derecho al insulto, la resolución muestra especial sensibilidad en el reconocimiento de las expresiones disidentes al interior del partido, aun cuando pudieran parecer duras o irritantes. Además, la sentencia desarrolla un argumento muy interesante sobre la prevalencia de la libertad de expresión sobre otros derechos.

Destaca especialmente el razonamiento que se sostuvo sobre el derecho a la propia imagen, al afirmarse que la CPEUM no lo reconoce expresamente y, aun si lo estuviera, difícilmente podría derrotar a la libertad de expresión cuando se trata de expresiones que tienen relevancia política, sobre asuntos de interés general. Este criterio es aplicable a temas relativos a los partidos políticos, sin perder de vista que, como fue el caso, las críticas vertidas al amparo de la libertad de expresión, fueron dirigidas a ex servidores públicos y las expresiones fueron proferidas con la finalidad de cuestionar actos de sus respectivos gobiernos. Por lo que, desde esta línea argumentativa, no es admisible que las críticas de la disidencia interpartidista puedan ser sancionadas<sup>1021</sup>.

---

<sup>1019</sup> En España el lenguaje del insulto en la política no ha sido la excepción así lo ponen de manifiesto algunos autores como OM, Albert: *¡Manda huevos! Los 638 mejores insultos y disparates de 20 años de democracia en España*, Ediciones B, Barcelona, 1999.

<sup>1020</sup> El magistrado Jacinto Silva Rodríguez expuso un voto con reserva, en el que afirmó estar de acuerdo con los resolutivos de la sentencia y las consideraciones que la sustentan, pero no con algunos aspectos formales de la misma, esto es, con el uso excesivo de citas y la forma de redacción de los argumentos. Véase Tesis aislada de la SCJN, rubro: “Libertad de expresión. Las expresiones absolutamente vejatorias se actualizan no sólo mediante referencias a personas en concreto, sino incluso al hacer interferencias sobre colectividades o grupos reconocibles. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; *S.J.F. y su Gaceta*; Libro XX, mayo de 2013, tomo 1; pág. 556 1a. CXLVI/2013 (10a.).

<sup>1021</sup> Un aspecto destacable de la sentencia es que la Sala Regional de Guadalajara estimó que el contenido de la entonces tesis aislada XXII/2011 (10ª), ahora jurisprudencia de la SCJN, por reiteración de criterios, rubro: “Libertad de expresión. Sus límites a la luz del sistema de protección dual y del estándar de malicia efectiva”, Tesis de jurisprudencia 38/2013, Localización: [J]; 10ª. Época; 1a. Sala; *S.J.F. y su Gaceta*; Libro XIX, Abril de 2013, tomo 1; pág. 538; es aplicable a la vida interna de los partidos políticos, en la que deben primar los valores del pluralismo, la competencia, la alternancia y el debate abierto. Incluso señaló textualmente que “bajo esta línea argumentativa, si las declaraciones emitidas por el actor se encontraban enmarcadas en el legítimo ejercicio de la libertad de expresión, es claro que

Sostener que las críticas admisibles en contra de candidatos o políticos, deban constreñirse exclusivamente a expresiones pertinentes, avenientes o acordadas previamente, es una actuación que supondría reducir el libre debate al ámbito de la corrección verbal, la utilidad y la conveniencia. Lo que, a nuestro parecer, constituiría una restricción no justificada de la libertad de expresión<sup>1022</sup>.

En suma, las críticas duras no necesariamente constituyen de suyo un insulto, y tampoco todo insulto por sí mismo se entiende que rebasa los límites legales previstos<sup>1023</sup>. Además es necesario decir que del examen de las circunstancias que concurrieron en las sentencias analizadas nos percatamos de la afluencia de dos factores determinantes: el interés general del tema tratado y la relevancia pública del personaje político.

Desde este posicionamiento, las circunstancias exigen una especial referencia del contexto en el que se produjeron las expresiones valorando el contenido, la intensidad de las frases, el tono y la finalidad de la crítica. Si esto es así se puede llegar al menos a una conclusión preliminar, que aunque no se reconozca abiertamente el derecho al insulto, si se permite un derecho a debatir en las mismas condiciones a pesar de lo molesto, hiriente, incluso de mal gusto y despectivos que puedan resultar las expresiones manifestadas.

## 2.3 Imputación de delitos

Otro límite infranqueable que ha establecido la jurisprudencia electoral es aquel que prohíbe la imputación directa e indirecta de determinados delitos en el debate político<sup>1024</sup>. Esta limitación se fue perfilando primero a través de las sentencias, y después se plasmó en la ley<sup>1025</sup>.

---

resulta injustificada la negativa del partido político a expedir la aceptación de su registro para participar en la contienda interna respectiva”.

<sup>1022</sup> Véase en semejantes términos, STC 181/2006, de 19 de junio, FJ 8.

<sup>1023</sup> Véase Tesis aislada, rubro: “Libertad de expresión. Quienes aspiran a un cargo deben considerarse como personas públicas y, en consecuencia, soportar un mayor nivel de intromisión en su vida privada”. Localización: [TA]; 10a.Época; 1a. Sala; *S.J.F. y su Gaceta*, Libro XX, mayo de 2013, tomo 1, pág. 559 1a. CLIV/2013 (10a.).

<sup>1024</sup> Véase Tesis XXXIII/2013, rubro: “Libertad de expresión. No protege la imputación de delitos cuando con ellos se denigra a las instituciones y a los partidos políticos o se calumnia a las personas”. La Sala Superior en sesión pública celebrada el seis de noviembre de 2013, aprobó por unanimidad de cuatro votos la tesis que antecede. [Disponible en [www.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilación.htm](http://www.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilación.htm)].

<sup>1025</sup> Art. 471.2 de la LGIPE (DOF 23-05-2014), “los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que se considere calumniosa sólo podrán iniciarse a instancia de parte afectada. Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral”.

El empleo de imputaciones durante el debate político, específicamente el uso de expresiones que versan sobre posibles causas penales o de sujeción al proceso penal no han sido bien recibidas por el TEPJF. La doctrina electoral sostiene, como premisa insoslayable, la no aceptación de propaganda que cree confusión o falsas ideas sobre los políticos o candidatos si no se tienen pruebas fehacientes sobre el posible delito.

La línea doctrinal asumida por el TEPJF no carece de razón porque trata de evitar la banalización del debate político con falsas impugnaciones o información apoyada en datos erróneos. Sin embargo, la sofisticada exigencia de la carga probatoria, con frecuencia es un obstáculo para quienes buscan una aplicación directa de la normativa electoral en estos menesteres<sup>1026</sup>.

Por ejemplo, en la SUP-RAP-135/2010 se analizó el promocional denominado “Quiovole Kamel”. En el *spot* se relacionaba al exgobernador Mario Marín (acusado de varios delitos) con el candidato a gobernador de Puebla postulado por la coalición “Alianza Puebla Avanza” (PRI-PVEM)<sup>1027</sup>. En el anuncio electoral se insertaron diversas escuchas telefónicas del exgobernador Marín en las que confiesa la comisión de algunos delitos (corrupción, trata de personas, uso ilegítimo de la fuerza pública, etc.), mismas que al ser utilizadas en un anuncio político, a juicio del PRI, vulneraron el secreto de las comunicaciones y calumniaron al candidato de la coalición al relacionarlo con una persona imputada.

A juicio de la Sala Superior, las manifestaciones e imágenes utilizadas en el *spot* cuestionado violentaron la normativa electoral. El razonamiento de los magistrados electorales se apoyó en varias premisas, en primer lugar, se apreció la inclusión de material ilícito en el diseño del *spot*, esto es, la inserción de diversas escuchas telefónicas obtenidas ilícitamente<sup>1028</sup>.

---

<sup>1026</sup> Véase Tesis relevante 37/2004, rubro: “Pruebas indirectas. Son idóneas para acreditar actividades ilícitas realizadas por los partidos políticos”, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis relevante 1997-2005, págs. 833-835. En ella se señala que “cuando se trata de la realización de actos ilícitos no puede esperarse que la participación de personas jurídicas o ente colectivo quede nítidamente expresadas a través de los actos realizados por personas físicas con facultades conforme a su normativa interna, sino por el contrario, que los actos realizados para conseguir un fin que infringe la ley sean disfrazados, seccionado y diseminados a tal grado, que su actuación se haga casi imperceptible, y haga sumamente difícil o imposible establecer mediante prueba directa la relación entre los actos y la persona”.

<sup>1027</sup> Para mayor abundamiento véase VALENZUELA OYARVIDES, Irene (comp.): *Compilación hemerográfica: caso Mario Marín. Desarrollo cronológico de su tratamiento*, Dirección de Servicios de Investigaciones y Análisis, Congreso de la Unión, México, 2006. [Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-08-06.pdf>] (Consultado 4-12-2014).

<sup>1028</sup> Art. 38.1, inciso a) del Cofipe (DOF 14-01-2008), que señala “conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política a los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos”.

En segundo lugar, se afirmó que del análisis de contenido realizado destaca el uso de frases tendientes a descalificar injustificadamente al candidato de la coalición. En tercer lugar, se subrayó que el anuncio electoral lejos de constituir una situación real, verificable e inobjetable, es una imputación carente de sustento. Finalmente, se aseveró que el *spot* revela la intención de crear confusión sobre la licitud de la campaña electoral del candidato de la coalición, aspecto ajeno y contrario a la naturaleza de un proceso electoral. Por tal motivo, se afirmó que las expresiones proferidas en el *spot* constituyen una calumnia al candidato.

En la sentencia anterior efectivamente no tuvimos noticias de la existencia de una causa penal relacionada con el candidato de la coalición (PRI-PVEM) a la gubernatura de Puebla, aunque del exgobernador Marín sí<sup>1029</sup>. En todo caso, nos parece que en el supuesto de existir un proceso penal en curso, difícilmente sería ilegal hacerlo público durante la contienda electoral. Por el contrario, posiblemente dar a conocer esa información provocaría una reflexión más profunda del elector sobre la idoneidad de los candidatos<sup>1030</sup>.

Otra sentencia que fue resuelta en semejantes términos fue la SUP-RAP-116/2010. En esta resolución se cuestionaron tres entrevistas difundidas en radio y televisión en el Estado de Durango por la coalición “Durango nos une” (PAN-PRD-Convergencia), en las que se utilizaron diversas expresiones en contra del PRI y de su candidato a gobernador. Las expresiones cuestionadas incluían las siguientes frases, “delincuencia, narcotráfico, secuestros, ingresos económicos vinculados con la delincuencia”, entre otras, mismas que a juicio del PRI denigraban y calumniaban a su partido y al candidato por ellos postulado.

La Sala Superior afirmó que las declaraciones realizadas en las entrevistas donde se relaciona al PRI y a su candidato con actividades ilícitas es una imputación directa injustificada, porque no existe una sentencia ejecutoriada y firme que sustente tal afirmación<sup>1031</sup>. En coherencia, se señaló que tales alusiones tenían la intención de

---

<sup>1029</sup> Véase expedientes 1803/2007-PL, varios, Pleno de la SCJN; y 402/2007-PL varios, Pleno de la SCJN, órgano jurisdiccional de origen y datos del expediente respectivo, juzgado sexto de distrito del Estado de Puebla (Exp origen J.A. 1037/2006).

<sup>1030</sup> En este sentido, Roddy y Garramone sostiene que los asuntos políticos puede incluir el historial público del candidato, y que los ataques políticos son percibidos como más justos que los ataques personales; pero en todo caso, el único aspecto que parece justo atacar son las actividades criminales. RODDY, Brian L., y GARRAMONE, Gina M.: “Appeals and strategies of negative political advertising”, *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, vol. XLII, núm. 4, 1988, pág. 417.

<sup>1031</sup> En el mismo sentido, véase la SM-JRC-163/2009, que conoce de la sanción impuesta al PRI por difundir propaganda en la que se incluyeron palabras como tortura, narcotráfico y delincuencia en perjuicio del titular del Ejecutivo de Guanajuato, así como del PAN. A juicio del PRI la resolución conculcaba la libertad de expresión política que debe existir en un proceso electoral democrático. En semejantes términos, se dictó la SUP-RAP-288/2009, en dicha sentencia se cuestionaba la legalidad de ciertas declaraciones emitidas por una funcionaria de afiliación perredista, que trabajaba en la

llevar a suponer la comisión de uno o más ilícitos, al relacionarse al PRI y su candidato con el crimen organizado, la delincuencia y en particular con el secuestro, expresiones que son entendidas por la ciudadanía de modo negativo y contrarias a la ley<sup>1032</sup>.

Como se puede observar, el malestar que propicia el uso ligero de imputaciones delictivas en el debate público, se sintetiza en un desprestigio inmediato de la persona o del partido político en cuestión. La afectación es difícilmente cuantificable y eso es lo que produce una inquietud distinta de la que causan los peligros visibles. La atmósfera de desconfianza y de repulsa que genera la comisión de delitos suele ir acompañada en periodo electoral de una pérdida de adeptos y votos.

La clase de imputaciones que se manifiestan durante las campañas electorales han sido de diversa naturaleza, que van desde la recriminación de robos simples hasta homicidios. Para ilustrar este comportamiento veamos la SUP-RAP-119/2011 que conoció de la imputación de un homicidio de un candidato (PRI) cuya comisión se atribuía a miembros de otro partido político (PRD).

En la etapa de campaña electoral para elegir gobernador en el estado de Guerrero, el entonces presidente nacional del PRI y el presidente estatal de dicho partido en Guerrero, emitieron diversas expresiones que fueron calificadas como denigrantes, y acusaron públicamente al PRD guerrerense del homicidio de un militante priista. Al respecto, la Sala Superior sostuvo que la acusación de homicidio en nada abona al ejercicio de los derechos constitucionales, pues bajo ningún concepto, puede aceptarse el homicidio como medio de lucha política, por lo que no hay contexto que valga para hacer dichas afirmaciones<sup>1033</sup>.

---

Administración Pública del Estado de Michoacán. La funcionaria pública hizo duras críticas al gobierno federal (PAN) y a la candidata a gobernadora Luisa María Calderón Hinojos (PAN) a quienes atribuyó vínculos con un grupo del crimen organizado. En ambas sentencias, los magistrados concluyeron señalando que dichas expresiones no quedaban amparadas por la libertad de expresión.

<sup>1032</sup> En sentido contrario, fue resuelta la SUP-RAP-176/2010. La sentencia analiza la propaganda emitida por miembros de la coalición “Durango nos Une” (PAN-PRD-Convergencia) que incluía expresiones como, “prepotente e intolerante, incapaz de gobernar, peligrosa para los duranguenses, cómplice en actos de corrupción con el Gobierno, y cómplice de la delincuencia organizada”, cuyo contenido, se afirmó, denigraba y calumniaba al candidato postulado por el PRI en Durango. Al respecto, la Sala Superior, decide revocar la resolución por la que se sanciona a la coalición *por culpa in vigilando* debido a que no se acreditó con suficiencia la irresponsabilidad de los partidos que integran la citada coalición.

<sup>1033</sup> En sentido contrario fue resuelta la SUP-RAP-482/2011. En esta resolución se analizaron dos promocionales emitidos por el Partido Social Demócrata de Coahuila, uno en radio y otro en televisión, por hacer alusión al entonces candidato de la coalición “Coahuila Libre y seguro” y relacionarlo con la muerte de 40 mil mexicanos. Sin embargo, en esta ocasión la Sala Superior afirmó que del análisis de los promocionales denunciados no se apreciaba una imputación directa a un ilícito. Por lo tanto, al no existir un vínculo directo entre las manifestaciones realizadas en los promocionales y el candidato supuestamente agraviado no era procedente sancionar al Partido Social Demócrata de Coahuila.

En la sentencia se razonó que las imputaciones se ubican fuera del amplio espectro que abarca la libertad de expresión, incluso en el contexto político-electoral. Se dijo que no es posible establecer una relación de causa-efecto entre lo expuesto (la imputación del homicidio) y, una situación en la que, el electorado de Guerrero, estuviera en mejor condición de ejercer su derecho al voto.

Consecuentemente, el fallo del Tribunal sigue el criterio jurisprudencial establecido con antelación en el que se reconoce un límite en la deliberación política que impide, en beneficio de la sociedad democrática y sus procesos electivos, que el debate político se establezca y constriña a la simple afirmación o señalamiento de la comisión de delitos, sin pruebas fehacientes que respalden su dicho. Lo que de acuerdo con el TEPJF no contribuye a los fines de la discusión política-electoral como forjadora de una opinión pública informada<sup>1034</sup>.

Otra sentencia interesante fue la SUP-RAP-323/2012 que conoció de la supuesta comisión de delitos que atacan contra las instituciones democráticas. La sentencia fue motivada por la impugnación del promocional emitido por el PAN, “Algunas personas nunca cambian”, anuncio que, a juicio de los partidos PRD, PT y Movimiento Ciudadano, denigraban a Andrés Manuel López Obrador, al afirmarse que era promotor de la “vía armada” para transformar el país<sup>1035</sup>. La Sala Superior ordenó se retire el promocional cuestionado, afirmando entre otras cosas, que el pretendido posicionamiento negativo de un candidato, que lo hace aparecer como promotor de la violencia para transformar el país, puede distorsionar gravemente la dignidad, honra y reputación de esa persona, denigrando consecuentemente a los propios partidos políticos que lo postulan.

El carácter denigratorio de las controvertidas expresiones deviene del razonamiento al que llegó la Sala Superior tras realizar un análisis sistemático y funcional. Se aseveró que los partidos políticos que supuestamente postulan a un candidato presidencial que incita a la violencia y a la posible comisión de delitos, son argumentos contrarios a la

---

<sup>1034</sup> En sentido contrario, el Tribunal Constitucional Federal alemán, en el caso planteado en la BVerfGE 93, 266, Sentencia de la Primera Sala, de 10 de octubre, 1995 – BvR 147, 1980/1991 y 102, 221/92-. En esta sentencia se enjuició si la expresión “los soldados son asesinos” proferida en el marco de diversas manifestaciones sobre la actividad de las Fuerzas Armadas Federales es una expresión tutelada por el legítimo ejercicio de la libertad de expresión (art. 5.1 de la Ley Fundamental para la República Federal Alemana, de 23 de Mayo de 1949); o si produce una lesión al honor de los soldados. El Tribunal al analizar la expresión a la luz de diversos criterios como, las conductas expresivas, el margen de veracidad, el contenido subjetivo, si son expresiones dañinas, útiles o valiosas. Tras el análisis de las frases, se concluye afirmando que la expresión controvertida quedan al amparo de la libertad de expresión. Para mayor abundamiento sobre la sentencia, SCHWABE, Jürgen: “Jurisprudencia del Tribunal Federal Alemán...”, *op. cit.*, pág. 219-226; y ALÁEZ CORRAL, Benito, y ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Leonardo: *Las decisiones básicas del Tribunal Constitucional Federal Alemán en las encrucijadas del cambio del milenio*, CEPC, Madrid, 2008, págs. 1040-1044.

<sup>1035</sup> Video del anuncio electoral [disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=drF4zAiebkE>] (Consultado 4-012-2014).



lógica funcional de un Estado democrático, y por lo tanto no quedan amparados por la libertad de expresión.

Por otra parte, otros de los delitos más utilizados como herramienta de descrédito público son los relacionados con el crimen organizado y con la realización de operaciones con recursos de procedencia ilícita. Para ilustrar podemos citar dos sentencias una relacionada con la imputación del delito “lavado” de dinero (blanqueo de capitales) y otra con el delito de secuestro.

La sentencia SUP-RAP-444/2012 conoció de la supuesta imputación del delito de “lavado de dinero” o blanqueo de capitales al candidato de la coalición “Compromiso por México” (PRI-PVEM)<sup>1036</sup>. En la sentencia se cuestionó específicamente el *spot* en el que se ventilaron las presuntas irregularidades cometidas por diversos miembros del PRI, y que relacionaban al entonces candidato a la presidencia de la República postulado por la coalición con el presunto delito de blanqueo de capitales<sup>1037</sup>.

Al respecto, la Sala Superior sostuvo que los promocionales no quedaban amparados bajo la libertad de expresión dado que tenían por objeto denostar la imagen del candidato de la coalición “Compromiso por México”, al imputarle la comisión de un delito sin que existiera denuncia o juicio por tal motivo, y de esta forma crearle una imagen negativa ante la ciudadanía<sup>1038</sup>.

---

<sup>1036</sup> También conocido como lavado de capitales, lavado de activo, blanqueo de capitales u operaciones con recursos de procedencia ilícita. Art. 400 del Código Penal Federal (última reforma publicada en el DOF 14-07-2014).

<sup>1037</sup> El *spot* afirma que, "la Presidencia de México no se compra...durante 6 años Televisa y otros medios financiaron y promocionaron a Enrique Peña Nieto como presidente... se difundieron encuestas en que la contienda electoral estaba decidida a favor de Peña Nieto por 15 a 30 puntos, creando la percepción de que ya había ganado la presidencia...La ley marco 336 millones, mientras el PRI gastó 4,600, es decir, 4,200 millones de pesos más...la compra de alrededor de 5 millones de votos rompió el principio constitucional en el que los ciudadanos y no los poderes facticos deciden sus próximos gobernantes...pues me dijeron voten por el PRI y le damos su tarjeta...una tarjeta que me dieron de Soriana el domingo por la mañana antes de votar, para solicitarme pues que votara por el PRI...Monex emitió miles de monederos electrónicos por un monto de más de 700 millones de pesos para la compra y coacción del voto; diversas empresas como *Inizzio* y *EFRA* que contrataron las tarjetas son fachadas de prestanombres para triangular dinero ilícito...16 gobernadores priistas a portaron recursos públicos a la campaña de Peña Nieto, Tabasco, el Estado de México y Veracruz incurrieron en lavado de dinero...el PRI recibió dinero del extranjero, lo descubierto hasta ahora es un *iceberg* de corrupción y delitos para comprar la presidencia. El PRI quiere apoderarse de ésta a toda costa para reembolsarse el dinero de origen oscuro e ilegal invertido y para hacerse de las ganancias que secuestran la presidencia, los poderes facticos coaccionaron el voto...No podemos aceptar que las prácticas corruptas se consideren normales...decidirán entre aceptar una elección ilegal o invalidarla, llamar a otra y acabar con la corrupción...Plan nacional de defensa de la democracia y dignidad de México...".

<sup>1038</sup> En el mismo sentido véase la SUP-RAP-333/2012 en la que se impugnó la difusión de un *spot* de televisión y radio denominado “corrupción bis” cuyo contenido denigraba al PRI al asociarlo a los actos de corrupción realizados por el líder sindical de PEMEX en el 2012. Al respecto, la Sala Superior afirmó que las expresiones contenidas en los promocionales de radio y televisión, valorados en su contexto

Por su parte, la sentencia que aborda el delito de secuestro fue la SUP-RAP-51/2013. En dicha decisión se cuestionó la resolución emitida por el Consejo General del IFE que resolvió multar al Partido Socialdemócrata de Coahuila, por la difusión del promocional “Como se atreven” cuyo contenido se afirmaba calumniaba a dos militantes panistas y denigraba al PAN, al pretender vincularlos con la delincuencia organizada y al atribuir a uno de ellos, de forma directa, la comisión de un secuestro<sup>1039</sup>.

Al respecto, la Sala Superior afirmó que el contenido del promocional era denigrante y calumnioso. Asimismo se dijo que constituía un ataque a la reputación de los militantes, y que lejos de abonar a un debate enriquecedor e informado de la situación actual o pasada del Estado de Coahuila, pueden apreciarse como inútiles para lograr los propósitos constitucionales encomendados a los partidos políticos.

En términos generales, la línea doctrinal que entendemos ha adoptado el TEPJF sobre la imputación de delitos, se puede sintetizar de la siguiente manera: la imputación expresa, enfática, directa y clara, en contra de un partido político y sus miembros, por la supuesta comisión de un delito tipificado por la ley, es una expresión que no puede admitirse en el debate político-electoral. De lo contrario, se alentaría a que el debate se redujera, en cierto momento, a una simple dialéctica de acusaciones improbadas, sobre diversos delitos.

Debemos considerar que en un debate libre es deseable que exista un mínimo de garantías en el manejo de la información, especialmente sobre aquella que tiene que ver con la protección de datos personales, en este caso, con la comisión de un delito en tanto no exista una actuación formal de la autoridad competente (auto de sujeción al proceso, resolución definitiva, etc.).

La ligereza con que se suele difundir información en los medios de comunicación provoca con frecuencia la afectación de otros derechos como la intimidad, el honor y la propia imagen. Permitir que la pluma liviana sentencie mediáticamente a quienes posiblemente no han sido imputados ante un juez es altamente peligroso<sup>1040</sup>. Corremos

---

integral, resultaban denigrantes y calumniosas, en la medida que las aseveraciones destacadas tenían como propósito esencial causar un daño, mediante la asociación directa entre las frases empleadas consideradas como denostativas con el PRI y su candidato a la presidencia de la República Enrique Peña Nieto, las cuales, podrían generar distorsión de la realidad frente a sus espectadores. De ahí, que deban considerarse ilegales, puesto que traspasan los límites de una expresión u opinión crítica fuerte y vigorosa válida en el ámbito del debate político.

<sup>1039</sup> El *spot* contiene la siguiente leyenda: “cómo se atreven a decir que con ellos habrá seguridad”; “caen por plagio operadores de PAN en Coahuila”; “ligan a jefe de banda de secuestradores a Guillermo Anaya, actual diputado federal”; “eran secuestradores operadores del PAN”; “casino y alcohol”; “giros negros”; “si sus más cercanos son parte de la delincuencia organizada...”; “grandes”; “una opción diferente”; y “PSD”.

<sup>1040</sup> Al respecto, Tesis aislada de la SCJN rubro: “Presunción de inocencia y derecho a la información. Su relación con la exposición de detenidos ante los medios de comunicación”. Localización: [TA]; 10a.

el riesgo de condenar a personas públicamente en los medios de comunicación apoyados en meras especulaciones, lo que desde luego, no es admisible en un Estado de Derecho<sup>1041</sup>.

Si volvemos al análisis de la jurisprudencia, notaremos que a pesar de la aparente consistencia de la doctrina electoral sobre el reproche de supuestos delitos manifestados en el debate político, existen algunos criterios discrepantes<sup>1042</sup>. Por ejemplo, en la SUP-RAP-106/2013 y SUP-RAP-107/2013, en ambas sentencias se impugnaron los *spots* emitidos por el PRI, en cuyo contenido se hacen severas críticas en contra del candidato a gobernador por la coalición “Alianza Unidos por Baja California” (PAN-PRD). En los promocionales se afirmaba que el candidato cuando fue alcalde del ayuntamiento de Tijuana se apropió ilícitamente de diversos terrenos e hizo negocios con ellos. La Sala Superior resolvió que del análisis de contenido del promocional denunciado no se advierte una imputación directa y expresa que denigre al PAN o que calumnie al candidato de la coalición<sup>1043</sup>.

A pesar de los posibles y admisibles criterios disidentes, como se puede observar, a juicio de la mayoría de los magistrados electorales, la imputación de delitos durante un debate político no es conducente. Sin embargo, sobre esta doctrina debemos hacer algunos matices, al menos por dos razones.

Por una parte, al introducir en el debate de una campaña electoral la supuesta comisión de algún delito cometido por determinado candidato no se subsume automáticamente en una conducta prohibida por la normativa electoral, ni penal. En todo caso deberá atenderse a la vigencia del delito en la región donde se haya cometido o continuado, porque como ya hemos indicado, algunos delitos han sido derogados del ámbito criminal o electoral federal, y lo mismo sucede en algunas entidades federativas (ej. las calumnias).

Por otra parte, no debemos olvidar que el ciudadano tiene derecho a ser informado del acontecer político, lo que incluye conocer el perfil del futuro gobernante y sus posibles antecedentes penales. El grado de compromiso de cumplir y hacer cumplir las

---

Época; 1a Sala; *S.J.F. y su Gaceta*; Libro XX, mayo de 2013, tomo 1; pág. 565 1a. CLXXVII/2013 (10a.). La doctrina española ha denominado a este fenómeno “juicios paralelos”, véase entre otros, VEGA RUIZ, José A. de: *Libertad de Expresión, Información Veraz...*, op. cit., pág. 39.

<sup>1041</sup> Para mayor abundamiento, VEGA RUIZ, José A. de: *Libertad de expresión, información veraz...*, op. cit.

<sup>1042</sup> En este sentido, SUP-RAP-31/2011, SUP-RAP-116/2011, SUP-RAP-545/2011, SUP-RAP-564/2011, SUP-JRC-142/2012 y SUP-RAP-74/2012.

<sup>1043</sup> Destaca el voto particular de María del Carmen Alanís Figueroa al disentir de la mayoría por considerar que se debió declarar fundado el procedimiento especial sancionador, por ser calumnioso el término “apropiación ilícita”, dado que la frase se apoya en fuentes vagas debido a que se cita textualmente “según medios de comunicación”. A juicio de la magistrada sostiene estar convencida que en este caso dicha expresión excede el derecho de la libertad de expresión.

leyes dice mucho de una persona. Pero, si el candidato o precandidato es el primero en quebrantar la ley, dicha falta merece ser del conocimiento público<sup>1044</sup>.

En este sentido, es necesario señalar que los asuntos domésticos (ej. delitos) con incidencia pública de los candidatos se desarrollan en un escenario común, que no es otro, que el interés general de aquellos que les van a votar. Los ciudadanos deben contar con la información suficiente para emitir un voto informado. Esto envuelve, desde nuestra perspectiva, conocer la trayectoria pública de quienes están contendiendo libremente a un cargo de elección popular, incluyendo su *record* criminal, las causas penales abiertas al momento de contender, incluso las ya resueltas<sup>1045</sup>.

Bajo esta lógica argumentativa convergen al menos dos dilemas visibles. Por una parte dotar de la suficiente información al ciudadano incluidos los procesos penales legalmente constituidos, mientras que paradójicamente también se hace necesario establecer un límite a la proliferación de falsas imputaciones en el desarrollo del debate público.

Al respecto, nos parece, que siempre será preferible un debate político lo más abierto posible en el que exista información plural y suficiente para equilibrar las ideas políticas difundidas y actuar en consecuencia. Sobre las posibles falsas imputaciones, creemos que el mejor antídoto para contrarrestarlas, lo encontraremos en todo caso en el derecho de réplica, la transparencia y el debate público abierto<sup>1046</sup>. Sin embargo,

---

<sup>1044</sup> Al respecto, Díez-Picazo Giménez señala que “quienes ocupan cargos públicos tienen un especial deber de soportar la visibilidad y la crítica y, por tanto, no pueden invocar a los derechos de la intimidad y el honor con la misma amplitud que los simples particulares”. DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, Luis M.: *Sistemas de Derechos Fundamentales*, op. cit., pág. 325. Este mismo criterio es aplicado en la STEDH *Desjardin contra Francia*, de 22 de noviembre de 2007.

<sup>1045</sup> La información sobre los políticos es relevante porque en más de una ocasión los delitos cometidos han salido a la luz después del proceso electoral. Al respecto, véase lo que señala Alvarado al aportar interesantes datos, “el ex gobernador de Chiapas, Pablo Salazar Mendiguchía fue aprehendido el 7 de junio de 2011, acusado del desvío de 104 millones de pesos durante su administración. El ex gobernador de Baja California Sur, Narciso Agúndez Montaña, fue detenido el 24 de mayo del 2012 acusado por un quebranto de 55 millones de pesos. Mario Villanueva Madrid, ex gobernador de Quintana Roo, actualmente se encuentra preso en Estados Unidos, enfrentando cargos por lavado de dinero. El ex gobernador de Tamaulipas, Tomás Yarrington, se encuentra prófugo desde 29 de agosto del 2012, fecha en que la PGR [Procuraduría General de la Republica] liberara una orden de aprehensión en su contra por delitos contra la salud. Vale la pena apuntar que Yarrington, había buscado en 2005 la candidatura del PRI a la Presidencia de la República”. ALVARADO M., Arturo y otros: “Violencia, actividades ilegales e irregularidades en el proceso electoral 2012”, en SONNLEITNER, Willibald (coord.): *¿Inconsistencias, o irregularidades? La calidad de las elecciones de 2012 a la luz de la estadística y geografía de los resultados, así como de la dinámica de las impugnaciones y conflictos (post-) electorales*, Informe del CES-COLMEX, Proyecto PNUD 00081777, Apoyo a la Observación electoral 2012, Apoyo a estudios nacionales especializados en materia electoral, 26 de octubre de 2012, pág. 384.

<sup>1046</sup> El derecho de réplica consiste en garantizar a los candidatos su derecho a solicitar a cualquier medio de comunicación la ratificación de una información inexacta o dolosa. Artículo 58 del Reglamento de

este no es el único objetivo asumible en una democracia, es también necesario, la búsqueda de un equilibrio garantista que no deje al margen la protección de otros derechos fundamentales inherentes a la personalidad y a la dignidad humana. Por lo que conviene reflexionar a fondo sobre los alcances de la permisibilidad de este tipo de expresiones durante el debate político.

## 2.4 Violencia generalizada

Las condiciones deseables para desarrollar la contienda electoral siempre serán la libertad plena y la ausencia de coacción de cualquier tipo. Desafortunadamente, diversos fenómenos sociales como la pobreza extrema, la violencia y la presencia del crimen organizado han impactado directamente en el sistema democrático mexicano. Dichos factores han condicionado el voto de los electores, especialmente en aquellos lugares en los que la población es reducida. Pensemos por ejemplo, en elecciones de ayuntamientos o de diputados locales donde estos poderes fácticos se infiltran con mayor contundencia<sup>1047</sup>.

El clima político, social y de seguridad aunque supere por mucho el estudio jurídico que aquí se pretende realizar, es una realidad patente e ineludible que no podemos omitir mencionar<sup>1048</sup>. Negar lo elemental, votar y ser votado en condiciones de libertad es esencial para el desarrollo de otros derechos políticos como lo es la libertad de expresión<sup>1049</sup>.

---

Radio y Televisión en Materia Electoral. Para mayor abundamiento, ROSAS MARTÍNEZ, Alejandro: “¿Derecho de rectificación, derecho de respuesta o derecho de réplica?”, *Derecho Comparado de la Información*, núm. 18, 2011, págs. 67-102; FÁRRE LÓPEZ, Pedro: *El derecho de rectificación...*, *op. cit.*; e ISLAS, Jorge: “El derecho de réplica y la vida privada”, *op. cit.*, págs. 77-86.

<sup>1047</sup> Así lo señala Juárez Gámiz al analizar la campaña local de Baja California, afirmando que “el estado, particularmente la ciudad fronteriza de Tijuana, se ha vuelto una zona de conflicto para los carteles de la droga que trafican a los Estados Unidos, además de ser un sitio ideal para el comercio ilegal de armas provenientes del país vecino. Esto ha dado lugar a una zona de alta violencia donde las rencillas entre los propios carteles y los operativos policíacos y militares dejan miles de muertos cada año. Este tema no es restrictivo solamente a Baja California o Tijuana, puesto que todos los estados fronterizos en conjunto enfrentan una situación parecida en aquellas regiones en donde los carteles mexicanos operan el tránsito de drogas hacia los Estados Unidos”. JUÁREZ GÁMIZ, Julio: “Cuando la negatividad llega a lo local...”, *op. cit.*, pág. 749.

<sup>1048</sup> En este mismo sentido, diversos organismos internacionales como la ONU y la OEA han mostrado su preocupación, relatando “la actual situación de violencia e impunidad (...) el informe hace referencia también a atentados recientes contra los medios de comunicación (...) por lo que hasta este momento México es el país más peligroso para ejercer el periodismo en América”. Véase vv. AA.: *La libertad de expresión en México...*, *op. cit.*, págs. 11 y 12.

<sup>1049</sup> Véase SONNLEITNER, Willibald, y otros: “La paradoja mexicana: de la evaluación de la calidad técnica de las elecciones de 2012...”, *op. cit.*, págs. 369-392. Es un estudio oportuno realizado sobre tres ejes centrales de estudio: a) la evolución de la calidad técnica de los resultados entre 1991 y 2012; b) las razones del incremento inusual de las impugnaciones y las dinámicas de los conflictos poselectorales en

Los problemas de seguridad nacional no son una cuestión nueva para el Estado mexicano. Sin embargo, ciertamente la violencia despuntó con mayor visibilidad en el 2007, cuando el titular del ejecutivo federal emitió una declaración directa y abierta de guerra contra el narcotráfico. Si a este escenario de confrontación le añadimos las terribles disputas territoriales existentes entre diversos carteles de la droga, no es extraño que el resultado obtenido se refleje en un clima de inseguridad que haya penetrado en todas las estructuras sociales, incluida la política nacional y local.

En este contexto las tensiones sociales no se hicieron esperar. Los asesinatos, desaparecidos, extorsiones, secuestros y demás actos vandálicos que se encubran en un Estado con visibles problemas de seguridad, han venido incrementándose hasta el día de hoy<sup>1050</sup>. Así lo señalan autores como Alvarado, quien destaca algunos desafortunados casos, entre los que “se encuentra el asesinato de un candidato a gobernador en Tamaulipas y del ex gobernador de Colima, ambos en 2010; la ejecución de un diputado federal en 2011, (...) 30 alcaldes y (...) más de 800 funcionarios municipales asesinados en lo que va del sexenio”<sup>1051</sup>.

Desde entonces diversos asuntos han llegado al TEPJF motivados por los excesivos actos de violencia cometidos por grupos delictivos que han perturbado de manera reiterada las elecciones en distintos Estados de la República mexicana<sup>1052</sup>. A pesar de que el ordenamiento electoral establece que la propaganda política que difundan los partidos políticos debe abstenerse de recurrir a la violencia, con frecuencia, las más de las veces, la violencia proviene de agentes externos<sup>1053</sup>.

---

los comicios federales y locales de 2012; y c) los efectos multifacéticos de la violencia e inseguridad sobre los comicios y la calidad del voto. En nuestro caso cobra especial relevancia el análisis del inciso c.

<sup>1050</sup> Al respecto, se ha señalado que de acuerdo con lo expresado por el visitador de las Comisión Nacional de Derechos Humanos, Luis García López-Guerrero, “de 2006 a 2012 se incrementó exponencialmente el número de denuncias por desapariciones forzadas de 1 a 2,174. Mientras que los fallecidos no identificados pasaron de ser 2,488 en 2008 a 15,921 en 2012”. VELA, Saúl: “Suben denuncias por desaparición forzada de 1 a 2,147”, en *La razón*, 2 de octubre de 2012.

<sup>1051</sup> ALVARADO M., Arturo y otros: “Violencia, actividades ilegales e irregularidades...”, *op. cit.*, pág. 369.

<sup>1052</sup> Por ejemplo, en el proceso electoral de 2011-2012, se celebraron elecciones federales para presidente de la República y renovación del Congreso de la Unión. Simultáneamente, quince entidades federativas organizaron comicios locales (Campeche, Chiapas, Colima, DF, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán). Véase también, Federación Nacional de Municipios A. C., *Presidentes Municipales, Blanco de la delincuencia organizada*, Reporte de Asesinatos de Alcaldes de 2006-2012. Información disponible en [<http://fenamm.org.mx/site/index.php>].

<sup>1053</sup> Art. 25.1, inciso b), de la LGIPP (DOF 23-05-2014), “abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbe el goce de las garantías o impedir el funcionamiento de los órganos de gobierno”. Véase Tesis XXIII/2008, rubor: “Propaganda política y electoral. No debe contener expresiones que induzcan a la violencia (Legislación del Estado de Tamaulipas y similares)”. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, Año 2, núm. 3, 2009, págs. 53-54.

El argumento jurídico utilizado ante el TEPJF para referirse a este tipo de irregularidades es el de “violencia generalizada”. En éste se intentan sintetizar los delitos o irregularidades que se han cometido y que han impactado directamente en el pacífico desarrollo del proceso electoral. Dicho agravio ha sido puesto en la mesa del juez electoral en más de una ocasión. Por ejemplo, en la resolución que confirmaría la validez de la elección de gobernador en el Estado de Michoacán de 2012.

El asunto fue analizado entre once agravios más, de los presentados en el juicio de revisión constitucional que fue resuelto en las sentencias SUP-JRC-6/2012, SUP-JRC-7/2012 y SUP-JRC-8/2012, y otras. En este caso, se adujo que durante el proceso electoral de Michoacán, diversas organizaciones delictivas coartaron la libertad del sufragio de los electores, y presionaron a candidatos y militantes de diversos partidos políticos, con la intención de favorecer al candidato postulado por los partidos PRI y PVEM.

Los hechos se manifestaron en la suspensión de diez candidaturas por el supuesto temor fundado que provenía del crimen organizado. Específicamente se señalaron las amenazas realizadas a nueve candidatos a presidentes municipales con el objetivo de que se inhibieran de realizar campaña política. Otro evento trágico fue el homicidio del presidente municipal de La Piedad Michoacán, cuando se encontraba haciendo proselitismo a favor de la candidata a la gubernatura del PAN. Asimismo, se dieron a conocer diversos mensajes de intimidación que fueron difundidos en distintos diarios de circulación local para que el electorado no votara por el PAN.

Se distribuyeron panfletos vinculando a la entonces candidata a gobernadora por el PAN y a su partido político con diversos actos de violencia, en los que se hacía un llamado a no votar por ella. También se enviaron diversos mensajes de texto a teléfonos móviles con frases intimidatorias. Finalmente, entre otros actos de coacción, se registraron diversas incidencias suscitadas el día de la jornada electoral, consistentes en amenazas a electores, y presiones a integrantes del PAN, para no votar en la elección o hacerlo a favor del candidato del PRI y PVEM. Dichos actos, a juicio del PAN, afectaron la libertad del sufragio mediante actos de presión y coacción a candidatos, militantes y ciudadanos.

No obstante lo anterior, la Sala Superior descartó que los hechos violentos que se presentaron en el Estado de Michoacán viciaran el proceso electoral, limitándose a sostener que no quedó demostrada cuantitativamente ni cualitativamente, la existencia de violencia generalizada con la participación de la delincuencia organizada

que pudiera afectar los resultados de la elección de gobernador en el Estado de Michoacán<sup>1054</sup>.

La Sala Superior reconoció que es verdad que el homicidio del Presidente Municipal de La Piedad, el reparto de propaganda electoral y la publicación de amenazas en medios de comunicación son hechos graves. Sin embargo, a juicio de los magistrados, no toda irregularidad conduce, por sí misma, a la nulidad de la votación respectiva, sino únicamente cuando es determinante, es decir, que influya en los resultados de la elección. Adicionalmente se señaló que, la aportación de documentales privadas de los lamentables hechos como, notas periodísticas, oficios en los que se solicita seguridad para algunos candidatos del PAN y los informes de posibles hechos delictivos, opuestamente a lo que se alegó, no pone de relieve el impacto generalizado en la coacción al libre ejercicio del sufragio<sup>1055</sup>.

Esta sentencia es sin duda dura y compleja. Entendemos que los fenómenos de inseguridad rebasan por mucho los alcances de la justicia electoral. Pero es altamente cuestionable que se decrete la validez de una elección en la que los candidatos de oposición fueron amedrentados, violentados e incluso muertos. A nuestro juicio, el condicionamiento no solamente de los candidatos sino del electorado para ejercer libremente su voto, algo de irregular debe indicar.

Para variar ésta es una mala postura, porque sólo existe reproche y carece de una propuesta concreta. No obstante, debemos de reflexionar sobre la labor de complejas instituciones que tiene competencia en el proceso electoral, como la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales y la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos en contra de la Libertad de Expresión, ambas dependientes de la Procuraduría General de la República y cuyas actuaciones han sido mínimas e insustanciales por lo que ha este apartado concierne<sup>1056</sup>. En semejantes términos, nos hemos de referir sobre la

---

<sup>1054</sup> Se reiteró la Tesis 31/2004, rubro: “Nulidad de elección. Factores cualitativo y cuantitativo del carácter determinante de la violación o irregularidad”, *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, Compilación Oficial, TEPJF, págs. 725-726.

<sup>1055</sup> Véase en sentido contrario, el criterio asentado por la CIDH en el que se afirma que “la ejecución o desaparición de opositores políticos es una violación que afecta a diversos derechos humanos (la vida, derechos políticos –individuales y sociales- destacando el efecto intimidatorio o represivo del asesinato por motivos políticos)”. En SSCIDH *Cepeda Vargas contra Colombia*, de 26 de mayo de 2010, y *Chitay Nech y otros contra Guatemala*, de 25 de mayo de 2010.

<sup>1056</sup> Sobre el desempeño de la FEADLE, véase VV. AA.: *La libertad de expresión en México...*, op. cit., págs. 17, párrafos 19 al 21. Para obtener información detallada de ambas instituciones véase [www.pgr.gob.mx]. Así como el Informe de la FEPADE [http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Documentos/Delitos%20Federales/FPeriodistas/acuerdos/ESTADISTICA%20NACIONALES%20agosto31.pdf]. Revítese especialmente Informe de Actividades de la FEPADE 2012 [http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Documentos/Delitos%20Federales/FEP ADE/informeactividades2012.pdf].



deficiente labor de los cuerpos de policía y demás elementos de seguridad dentro y fuera de la campaña.

En otro orden de ideas, aunque la mayoría de las sentencias motivadas por una situación de violencia durante el proceso electoral han sido desestimadas bajo el argumento de ser genéricas, imprecisas y vagas. Dicho criterio no ha sido del todo consistente.

Por una parte, tenemos un criterio más flexible y tolerante con la propaganda de contenido violento, sostenido por ejemplo en las sentencias SUP-RAP-251/2012 y la SUP-RAP-256/2012. En ambas resoluciones se conoció de la difusión de diversos promocionales televisivos y radiofónicos atribuibles al PAN identificados con los nombres, “La verdad no divide” y “Verdad sobre la violencia” cuyo contenido ponía al descubierto supuestos nexos del PRI con criminales<sup>1057</sup>.

Al respecto, la Sala Superior señaló que las expresiones emitidas por el PAN se ubican dentro de la libertad de expresión de los partidos políticos. Añadiéndose, que no se advirtió que existiera un vínculo directo entre las críticas y el PRI, y que si bien en tales promocionales se incluían dos referencias a dicha asociación política, la expresión aludida era genérica y podía referirse a cualquier gobernador que se encontrara en el supuesto de “dejar que los criminales maten, extorsionen y roben”. Por lo tanto, no fue posible desprender, como única interpretación posible, que las expresiones hicieran referencia al PRI, de forma tal que hiciera evidente la finalidad de injuriar y ofender la opinión o fama de alguien<sup>1058</sup>.

Distinto fue el criterio adoptado en otras sentencias donde el Tribunal mostró poca tolerancia en la propaganda violenta. Tal como se apreció en algunos recursos interpuestos con motivo de la campaña presidencial del 2011-2012. Por ejemplo, la sentencia SUP-RAP-319/2012 cuestionó la legalidad del *spot* denominado “Tú sí me conoces” en el que aparece el candidato presidencial postulado por la coalición “Compromiso por México” (PRI-PVEM), al lado de personajes políticos afectos al PRI y con supuesta vinculación con el crimen organizado o con la comisión de presuntos actos de corrupción<sup>1059</sup>.

---

<sup>1057</sup> Videos [disponibles en <https://www.youtube.com/watch?v=OvmVr1VFFM4> y <https://www.youtube.com/watch?v=wOBYILgQvDM>] (Consultado 30-05-2014).

<sup>1058</sup> Véase los votos particulares de los magistrados María del Carmen Alanís Figueroa y Flavio Galván Rivera. El disenso de los magistrados radica en la apreciación de expresiones denigratorias y denostativas en contra del PRI, Enrique Peña Nieto y de los gobiernos encabezados por personas emanadas del mismo partido, en razón del mensaje y contexto en que fue proferido. Asimismo, se aseveró que las expresiones utilizadas imputan la comisión de conductas antijurídicas, tipificadas algunas como delitos, en la legislación penal.

<sup>1059</sup> Véase *spot* en [<http://www.youtube.com/watch?v=B9Xf-mYkdWY>] (Consultado 16-03-2014).

La Sala Superior sostuvo, en este caso, que las expresiones insertas en el promocional “Tú sí me conoces” que utiliza la imagen de candidato y de varios ex gobernadores priistas de los estados de Veracruz y Tamaulipas, a quienes se les relaciona en el promocional con la banda de sicarios y narcotraficantes, son expresiones que no pueden ser toleradas y que merecen todo reproche social y legal<sup>1060</sup>. Adicionalmente, se señaló que las manifestaciones verbales y gráficas, tienden a confundir a la ciudadanía al asociar al PRI y a su candidato con la supuesta comisión de conductas criminales cometidas por personajes políticos extraídos de las filas del PRI. Consecuentemente, dichas afirmaciones van más allá de una exposición de ideas y opiniones fuertes y vigorosas permisibles<sup>1061</sup>.

El desafiante contexto de violencia, inseguridad e impunidad ha comprometido fuertemente el ejercicio de la libertad de expresión en todas sus latitudes<sup>1062</sup>. Tal como se ha puesto de manifiesto en el desarrollo de las citadas sentencias. De igual forma, organismos internacionales han mostrado su preocupación al señalar que, “sin una política pública integral dirigida a garantizar la libertad de buscar, recibir y difundir información a través de cualquier medio, es imposible que la sociedad mexicana pueda combatir el crimen organizado, la delincuencia y la corrupción, y que ejerza un control activo e informado sobre las acciones del Estado para enfrentar el crimen y proteger a la población. La protección a la libertad de expresión debe formar parte fundamental de la agenda de seguridad ciudadana en México”<sup>1063</sup>.

En términos generales, el TEPJF a través de este tipo de sentencias impone el deber a los partidos políticos de abstenerse de la violencia, pero esto no basta cuando la incapacidad del Estado no permite desarrollar una elección libre. Nos cuesta trabajo hablar de democracia, si no existen las mínimas condiciones de seguridad para salir a

---

<sup>1060</sup> En el mismo proceso electoral surgió otro controversial *spot* denominado “Rojo” cuyo contenido vinculaba a diversos políticos del PRI con delincuentes y narcotraficantes. La Sala Superior concluyó en la sentencia SUP-RAP-387-2012 sancionar con multa al PAN. En opinión de los magistrados electorales los promocionales son vejatorios, denostativo y ofensivos dado que advierten contenido lesivo a la imagen del PRI y de su candidato Enrique Peña Nieto. La lesión se aprecia de la asociación de imágenes donde se presenta al referido instituto político y al candidato al lado de delincuentes y traficantes de droga.

<sup>1061</sup> De manera particular, la Sala Superior afirmó que las frases, “los zetas controlan Veracruz” y “acusado de protección al narco en EE UU”, no pasan el tamiz constitucional, en tanto que van más allá de lo que debe estimarse como el ejercicio de la libertad de expresión amparada en el art. 6 Constitucional. Precisamente, por efectuarse señalamientos directos que evocan hechos de índole delictivo expuestos en medios de comunicación, para lesionar en forma maliciosa la imagen del PRI y su candidato a la presidencia de la República.

<sup>1062</sup> Al respecto se ha dicho que “la impunidad promueve un clima de incertidumbre y desconfianza y constituye uno de los mayores obstáculos para el ejercicio de la libertad de expresión en México. La violencia se ha extendido a grado tal que durante el primer semestre de 2010, medios de comunicación nacionales sufrieron intimidaciones y presiones por parte del crimen organizado para publicar o no cierta información, algo que con anterioridad afectaba principalmente a los medios estatales y locales”.

VV. AA.: *La libertad de expresión en México...*, op. cit., pág. 17, párrafo 17.

<sup>1063</sup> VV. AA.: *La libertad de expresión en México...*, op. cit., pág. 30, párrafo 76.

emitir el sufragio. Es innegable que el clima de violencia trastoca las estructuras sociales, económicas y políticas del país, por lo que los procesos electorales no quedan exentos de esta afectación, aunque el juez electoral se empeñe en afirmar que las evidencias continúan siendo escasas.

### 3. Propaganda gubernamental

La publicidad exacerbada de los logros obtenidos durante el periodo de gestión de un gobierno ha generado, al menos, la sospecha de utilizar dicha difusión como una ventaja electoral que se materializa en el posicionamiento mediático dirigido a los comicios siguientes. Con el mismo objetivo algunas instituciones gubernamentales, han desplegado una estrategia de comunicación política que se extiende más allá de la obligación habitual de informar transparentemente. Incluso dando lugar a las denominadas “campañas permanentes” en la que se promociona a los políticos una vez que han llegado a las sedes de los poderes públicos<sup>1064</sup>.

Normalmente, las estrategias de las instituciones de gobierno se acompañan de un diseño de comunicación específica sobre los logros obtenidos durante su mandato. Dichas campañas de promoción contribuyen en tres aspectos puntuales: a) al mantenimiento de una imagen pública y mediática del partido gobernante, b) la permanente comunicación de los objetivos alcanzados por el gobierno permite al ciudadano refrendar las políticas públicas emprendidas o cambiar de dirección; y c) la estrategia propagandística también significa abatir la incertidumbre que se propicia entre el momento actual de gestión del servidor público y su futuro político<sup>1065</sup>.

El problema que se encuba en las campañas permanentes es que buscan obsesivamente la visibilidad del político. En este sentido, autores como Canel sostienen que dicho fenómeno propicie que “la actividad del Gobierno se convierta en una actuación mediática de veinticuatro horas, se generen programas de televisión específicos para alimentar el espectáculo, se desarrolle la industria del sondeo, se sobrevaloran los índices de popularidad al convertirse en exponentes de la legitimidad popular, se gastan ingentes sumas de dinero con las que se incrementan las deudas de los partidos; y en definitiva con la campaña permanente el Gobierno adquiere una

---

<sup>1064</sup> En sentido contrario, HECLO, Hugo: “Campaigning and Governing: a conspectus”, en ORNSTEIN, Norma, J., MANN, Thomas E. (eds.): *The permanent campaign and its future*, The American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D.C., 2000, págs. 1-37.

<sup>1065</sup> En este sentido, Canel justifica hasta cierto punto dichas medidas al afirmar que “las instituciones políticas han de utilizar la comunicación para atravesar procesos de cambio (...) y la estrategia política, así como la estrategia de comunicación que la acampana ayudan a actuar sobre la incertidumbre que media entre el hoy y el futuro”. CANEL, María J.: *Comunicación de las Instituciones...*, op. cit., pág. 70.

actitud de guerra constante con los rivales, se obsesiona con lo inmediato y pierde perspectiva”<sup>1066</sup>.

En México esta práctica ha generado un desequilibrio entre quienes se promocionan desde el cargo público que ostentan y quienes aspiran a un cargo de elección popular desde afuera del gobierno<sup>1067</sup>. Debido a este desajuste de promoción mediático, se emprendieron diversas acciones legislativas desde el 2007 cuyas finalidades se centraron en intentar erradicar, por lo menos, dos prácticas principales que descompensaban la equidad en el acceso a medios. Por un lado, se buscó evitar difundir la imagen personal de los servidores públicos en la propaganda informativa ordinaria; y por otro, se intentó frenar la difusión de la propaganda desde las sedes de la Administración, a favor o en contra de los partidos políticos, evitando así, influir en las preferencias electorales<sup>1068</sup>.

Dichos objetivos se tradujeron en limitaciones constitucionales descritas en los siguientes términos, “quienes aspiren a un cargo de elección popular, hoy o mañana, tiene el legítimo derecho, con la única condición, establecida como norma en nuestra Constitución, de no usar el cargo que ostentan en beneficio de la promoción de sus ambiciones”<sup>1069</sup>. Fue a partir de estas intenciones como se fue construyendo el concepto de propaganda gubernamental.

Intuitivamente la palabra gubernamental nos llevaría a pensar en una propaganda exclusivamente del gobierno, es decir, del poder ejecutivo. Aunque en principio, posiblemente éste fue el principal destinatario de la reforma, el concepto va más allá del sector gobierno. La interpretación de los artículos 41 y 134 constitucionales conducen a concluir que la expresión “propaganda gubernamental” comprende un

---

<sup>1066</sup> En este sentido, *Ibidem*, pág. 25.

<sup>1067</sup> Aunque esta problemática no es exclusiva de México, en otros países como Italia existe la disposición expresa que prohíbe la propaganda por parte de la Administración. El art. 10 de la Ley núm. 28, de 22 de febrero de 2000, disposición para el igual acceso a los medios de comunicación y la difusión de propaganda política durante la campaña electoral y el referéndum, señala que “desde la fecha de convocatoria de la elección hasta la celebración de la misma queda prohibida cualquier tipo de comunicación institucional por parte de la Administración pública, exceptuando aquellas que sean imprescindibles para el eficaz desarrollo y desenvolvimiento de sus funciones propias”.

<sup>1068</sup> Véase Jurisprudencia 2/2011, rubro: “Propaganda gubernamental. Formalidades esenciales del procedimiento administrativo sancionador (Legislación del Estado de México)”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, Año 4, núm. 8, 2011, págs. 20-21.

<sup>1069</sup> Véase el proceso legislativo de la H. Cámara de senadores, Exposición de Motivos de la “Iniciativa con Proyecto de Decreto para Reformar Diversas Disposiciones de la CPEUM, en materia electoral, 31-08-07”, en Cuaderno de Apoyo, *Reforma Constitucional en Materia Electoral*, (Proceso Legislativo, 13 de noviembre de 2007), Secretaría de Servicios Parlamentarios Centro de Documentación, Información y Análisis Dirección de Bibliotecas y de los Sistemas de Información, Cámara de Diputados, 2008, pág. 6. [Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-02-08.pdf>] (Consultado 15-04-2014).

proceso de información amplio que incluye a las instituciones de gobierno de cualquier nivel, a los poderes públicos y a los organismos públicos autónomos<sup>1070</sup>.

Bajo esta línea argumentativa, se sostiene que durante la campaña electoral (federal y local) y hasta la conclusión de la jornada comicial, se debe suspender en los medios de comunicación social toda propaganda que provenga de los poderes federales, estatales y locales. Asimismo, se prevé que no podrán realizar propaganda los órganos de gobierno del DF, sus delegaciones y cualquier otro ente público<sup>1071</sup>.

La prohibición de este tipo de mensajes tiene como finalidad impedir ensalzar la labor de las personas que ejercen el poder público con el uso de recursos públicos. Asimismo, se intenta tener un mayor control sobre el dinero público, evitando con ello que pueda ser utilizado ilícitamente para favorecer o perjudicar a un partido político desde una posición privilegiada, como la que ofrece ser miembro o titular de una dependencia pública, o bien, ocupar un cargo de elección popular<sup>1072</sup>.

---

<sup>1070</sup> Art. 41 base III, apartado C de la CPEUM (DOF 10-02-2014), “durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del DF, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en caso de emergencia”. Art. 134 de la CPEUM (párrafo adicionado DOF 13-11-2007), “la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de las tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público” Véase Jurisprudencia 18/2011, rubro: “Propaganda gubernamental. Los supuestos de excepción a que se refiere el artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución Federal, deben cumplir con los principios de equidad e imparcialidad”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, Año 4, núm. 9, 2011, págs. 35-36.

<sup>1071</sup> En otros países como Portugal y Francia también se prevé la restricción para las titulares de dependencias públicas y empleados al servicio de la Administración Pública realicen proselitismo en favor de algún partido o candidatura. Véase la Ley electoral de la Asamblea de la República de Portugal (Ley núm. 14/79, de 16 de mayo). Art. 57 señala que “los órganos del Estado, de las regiones autónomas y las autoridades locales, así como similares de derecho público, empresas de propiedad pública o de economía mixta y concesionarias de servicios públicos, de bienes de dominio público o de obras públicas (...) no podrán intervenir directamente o indirectamente en campaña electoral o realizar actos en beneficio o perjuicio de partidos o candidatos. Por el contrario, deberán garantizar la igualdad de tratamiento y la imparcialidad en la intervención de los procedimientos electorales (...). Por lo que hace a Francia véase arts. L.47, L.48 y L.48.1 del Código Electoral de 2012.

<sup>1072</sup> Sobre programas sociales, véase la contradicción planteada en la SUP-CDC-4/2009. La contradicción fue motivada por el spot “Si pierde México, perdemos los mexicanos” en el que se advierte que si el PAN pierde, los programas sociales y acciones del gobierno no seguirán desarrollándose. Para resolver la controversia la Sala Superior realizó un análisis de contenido de la propaganda, realizando una valoración del mensaje implícito y una valoración contextual. Para ello, se apoyó en dos criterios, en el primero la Sala Superior afirmó que los partidos políticos son responsables por la difusión de propaganda relacionada con programas sociales cuyo objetivo sea inducir de forma ilícita el voto de los ciudadanos.

En coherencia con la disposición constitucional, la normativa electoral establece que son responsables de la utilización de programas sociales, de los recursos públicos a su cargo y de la propaganda gubernamental, las autoridades, los servidores públicos de los Poderes de la Unión, y de todos los niveles de gobierno, así como cualquier miembro de algún organismo autónomo o ente público<sup>1073</sup>. Todos ellos serán directamente responsables de la difusión de la propaganda cuyo objeto sea inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato<sup>1074</sup>.

Por ejemplo, en países como España la LOREG en el art. 50 regula las campañas institucionales, que son las actividades realizadas por los poderes públicos para informar sobre la fecha de votación, el procedimiento para votar y sobre los requisitos y trámites del voto por correo durante la campaña. Todo ello, desde luego, sin pretender influir en el voto de los electores<sup>1075</sup>.

Más aún, la ley electoral contempla que desde la convocatoria hasta el día de la jornada queda prohibido cualquier acto organizado o financiado por los poderes públicos que contenga alusiones a los logros obtenidos. Adicionalmente, se prevé la prohibición expresa de la difusión de inauguraciones de actos y obras públicas<sup>1076</sup>. Lo

---

El segundo criterio fue propuesto por la Sala Regional de Xalapa que entiende que la propaganda que haga alusión a programas de gobierno, por sí misma, no trasgrede la normativa electoral.

<sup>1073</sup> Arts. 183.7 y 209 de la LGIPE (DOF 23-05-2014), respectivamente, “las transmisiones en los servicios de televisión restringida (...) deberá suprimir (...) los mensajes de propaganda gubernamental”, “durante el tiempo que comprenda las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del DF, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para protección civil en caso de emergencia”. Sobre la regulación de la propaganda en televisión restringida véase la SUP-RAP-276/2009.

<sup>1074</sup> Sobre propaganda gubernamental véase art. 41, base III, apartado C, párrafo segundo; y 134 párrafo séptimo, de la CPEUM (DOF 10-02-2014); art. 449.1 inciso b, de la LGIPE (DOF 23-05-2014); art. 3 del Reglamento del IFE en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos.

<sup>1075</sup> La campaña institucional puede desarrollarse por los poderes públicos que hayan convocado el proceso electoral que en España es el gobierno –central o de las Comunidades Autónomas–, mismos que utilizan espacios gratuitos en medios de titularidad pública. Esta situación es inasumible en México porque el órgano que convoca es un órgano administrativo electoral ciudadanizado. No obstante, la finalidad de las campañas despegadas por ambos convocantes es la misma: informar a la población sobre el proceso electoral e incentivar la participación ciudadana.

<sup>1076</sup> Véase Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional. Para mayor abundamiento sobre las campañas institucionales, véase SANTOLAYA MACHETTI, Pablo: *Procedimiento y Garantías Electorales*, op. cit., págs. 126-130; FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: “El régimen jurídico de las campañas institucionales”, *Corts Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 8, 1999, págs. 211-249; CÓLERA LEIRADO, José R.: “La actividad institucional de los poderes en el período electoral”, *Corts Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 8, 1999, págs. 187-209; SOLER SÁNCHEZ, Margarita: “Las problemáticas campañas institucionales en el período electoral”, *Corts Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 8, 1999, págs. 361-378, entre otros.

que indica, que en cierta medida, dichas restricciones establecen un límite al uso de recursos públicos para fines de promoción partidista<sup>1077</sup>.

Mientras tanto en otros ordenamientos la identificación de la propaganda gubernamental se ha convertido en objeto de difícil predicción. Con frecuencia, en México, resulta complicado diferenciar la propaganda electoral de la gubernamental porque suele ocurrir que el aspirante a precandidato o candidato ocupa, o bien, dejará de ocupar un cargo público para aspirar a otro. Este hecho propicia que todas aquellas actividades ordinarias realizadas durante su gestión (informes de gobierno, de gestión, rendición de cuentas sobre el gasto de los recursos públicos, declaraciones públicas, entre otras) corren el riesgo de ser utilizadas indebidamente para publicitar, apoyar o reforzar la o las candidaturas de ciertos partidos políticos<sup>1078</sup>.

Como se puede observar, la prohibición en la utilización de propaganda gubernamental puede contraponerse con el desempeño de las labores públicas inherentes al cargo que se ocupa o con el legítimo derecho de aspirar a un cargo de elección popular. Para evitar dicha colisión quizá sea recomendable tomar algunas precauciones, por ejemplo, nos parece oportuno intentar delimitar claramente las características de la propaganda gubernamental e identificar sus excepciones; también, es aconsejable profundizar en el análisis de la relación gobierno y medios de comunicación para evitar una posible campaña permanente; y por último, nos carece de razón, intentar separar las actividades ordinarias del trabajo de gobierno de las que tienen fines electorales.

---

<sup>1077</sup> En este sentido véase el caso del video emitido en la campaña electoral de 2008 “Ave Ministerio de Fomento” que fue reproducido en los trenes de alta velocidad Madrid-Málaga, conoce de este asunto la sentencia del Tribunal Supremo, de 18 de noviembre de 2009. Véase también el caso “Revista e-Sevilla”, que fue resuelto en la sentencia del Tribunal Supremo, de 11 de noviembre de 2009, en esta sentencia se destacan los logros y proyectos de la gestión municipal que fueron dados a conocer durante los comicios generales de 2008. Ambas sentencias ilustran actos de publicidad institucional que está prohibida durante la campaña electoral. Para mayor abundamiento véase Instrucción 2/2011, de 24 de marzo, de la JEC, sobre interpretación del art. 50 de la LOREG, en relación al objeto y los límites de las campañas institucionales y de los actos de inauguración realizados por los poderes públicos en periodo electoral; y véase PÉREZ DE LA FUENTE, Oscar: *Libertad de expresión y discurso político...*, op. cit., págs. 171-175.

<sup>1078</sup> Véase por ejemplo la SUP-RAP-196/2012, SUP-RAP-221/2012, SUP-RAP-222/2012 y SUP-RAP-234/2012. Sobre las cartas enviadas por el presidente a los contribuyentes para agradecer el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Dichas sentencias fueron cuestionadas porque se afirmaba que las cartas constituían propaganda gubernamental que tenía por objeto promocionar al partido que representa el presidente (PAN). A juicio de la Sala Superior no constituyen propaganda gubernamental porque las cartas son informativas, en ninguna de ellas e promueven logros de la administración presidencial y porque se trata de un acto inherente a la función del presidente. Destaca el voto particular de Flavio Galván quien señala que las cartas son promoción personalizada y por lo tanto constituyen propaganda gubernamental.

En primer lugar, para tratar de identificar qué es propaganda gubernamental podemos iniciar clarificando las excepciones que se han establecido, de tal manera que analizando la prohibición e identificando las excepciones sean más sencillos ubicar que actos comiciales no estarán permitidos<sup>1079</sup>. En este sentido, es deseable que se asuma a rajatabla el deber de silencio propagandístico exigible al gobierno, los poderes públicos y órganos autónomos durante el proceso electoral, aunque como es evidente, existen comunicados y declaraciones públicas que por su envergadura deben ser publicitados.

El propio precepto constitucional contempla una serie de situaciones prioritarias sobre las que se pueden emitir mensajes durante la campaña electoral, sin contravenir la normativa electoral. Los mensajes incluidos en la regla excepcional son los relacionados con campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos, de salud, protección civil o casos de emergencia<sup>1080</sup>. Sin embargo, éstos no han sido los únicos supuestos aceptados por las autoridades electorales. Fue necesario que llegaran a la sede del INE y del TEPJF casos controvertidos para razonar sobre el alcance de las excepciones constitucionales.

La difusión de diversos mensajes emitidos por diversas instituciones de la Administración Pública, en el marco del proceso electoral 2009-2010, puso en la mesa de debate la posibilidad de incluir nuevas excepciones a la prohibición de propaganda gubernamental. Así se manifestó en la SUP-RAP-57/2010 que analizó la legalidad de una serie de anuncios de la Lotería Nacional, la Secretaría de Turismo, de diversos órganos de la Administración Tributaria, del Banco de México, del censo general realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), del programa radiofónico “La Hora Nacional”, los festejos del Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución, cuya difusión se afirmó favorecían a los candidatos del PAN<sup>1081</sup>.

---

<sup>1079</sup> En este sentido Sánchez Muñoz señala que “para la presencia de propaganda gubernamental se requiere cuando menos: a) la emisión de un mensaje por un servidor o entidad pública; b) que éste se dé mediante actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y/o expresiones; c) que se advierta que su finalidad es difundir logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno; y d) que tal difusión se oriente a generar una aceptación en la ciudadanía”. SÁNCHEZ MUÑOZ, Oscar: “Propaganda gubernamental y elecciones”, *op. cit.*, pág. 46.

<sup>1080</sup> Sobre excepciones para difundir información gubernamental en tiempo electoral, esto es, información relativa a servicios de salud, educación y las necesarias para la protección civil en caso de emergencia véase SUP-RAP-140/2009, SUP-RAP-307/2009 y SUP-RAP-57/2010.

<sup>1081</sup> Para mayor abundamiento sobre la SUP-RAP-57/2010 véase SÁNCHEZ MUÑOZ, Oscar: “Propaganda gubernamental y elecciones”, *op. cit.*, págs. 16-17; y VILLA BERGER, Patricia: “Propaganda gubernamental durante campañas electorales”, *Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral*, núm. 45, TEPJF, México, 2012. Siguen esta doctrina las SUP-RAP-474/2011 en esta sentencia se impugnó la propaganda sobre la publicidad de los XVI Juegos Panamericanos Guadalajara 2011 publicidad que se afirmaba irrumpía la elección de Michoacán. En el mismo sentido, las SUP-RAP-206/2012, SUP-RAP-247/2012 y



Después de una exhaustiva evaluación de cada anuncio publicitario, la Sala Superior sostuvo que la Lotería Nacional y Pronósticos para la Asistencia Pública difundieron información relacionada a los servicios de salud, actualizando la excepción que contempla el art. 41 de la CPEUM<sup>1082</sup>. Sobre la promoción turística denominada “Vive México”, festejos del Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución, se determinó que el contenido de los *spots* se limita a la difusión de diversas conmemoraciones cívicas encuadrables en el supuesto de información educativa.

En los mismos términos, se valoró la campaña informativa relativa a la recaudación fiscal que emitieron los servicios de la Administración Tributaria y diversos órganos de Finanzas de las Entidades Federativas; así como los *spots* sobre la circulación de monedas y billetes con nuevos elementos de seguridad atribuida al Banco de México. Al respecto, la Sala Superior afirmó que tanto las campañas informativas tributarias como la del Banco de México se incardinaban en la excepción de naturaleza educativa, consecuentemente, no se apreció que se tratará de propaganda gubernamental<sup>1083</sup>.

Por lo que hace a la campaña de difusión del Censo General de Población 2010 del INEGI, se aseveró que censar a la población y dar a conocer sus resultados, es una actividad institucional necesaria para el cabal cumplimiento de las tareas que debe efectuar el Estado cuya naturaleza es esencialmente informativa, por lo que en modo alguno transgrede la restricción constitucional.

Por último, sobre el programa radiofónico “La Hora Nacional”, se destacó que si bien la emisión de dicho programa no constituye un ejemplo de propaganda gubernamental, con el objeto de evitar la transgresión de los principios de imparcialidad y equidad que rigen a los procesos electorales resultaba conveniente especificar que, durante su transmisión, debe suprimirse toda alusión a la propaganda de los poderes públicos.

En apretada síntesis, en esta sentencia la Sala Superior reconoce como casos de excepción todos los mensajes informativos anteriores, ya sea porque se subsumen en las excepciones de salud o educación, ya sea porque la naturaleza de las actividades informativas no encuadran en los supuestos de propaganda gubernamental.

Ahora bien, la CPEUM contempla como únicas excepciones de la promoción de mensajes gubernamentales durante las campañas electorales, “las campañas de

---

otras, estudian específicamente las declaraciones del presidente en la reunión del Consejo Consultivo de Banamex en el marco de un proceso electoral.

<sup>1082</sup> Sobre el concepto de servicios de salud véase SUP-RAP-54/2012, en la que se dice que por servicios de salud se deben entender como el conjunto de actividades que se llevan a cabo para la satisfacción del interés público de la colectividad, lo que comprende todos aquellos actos medios y recursos que son indispensables para su prestación adecuada.

<sup>1083</sup> En el mismo sentido, se han identificado propaganda de naturaleza educativa en las siguientes sentencias, SUP-RAP-57/2010, SUP-RAP-474/2011, SUP-RAP-54/2012, entre otras.

información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos de salud, o las necesarias para la protección civil en caso de emergencia”<sup>1084</sup>. No obstante, llama la atención que con motivo del proceso electoral 2011-2012 el Consejo General del IFE haya abierto la posibilidad de incluir otras excepciones mediante un acuerdo emitido en febrero de 2012<sup>1085</sup>.

Con motivo de dicho acuerdo, la Sala Superior conoció de una serie de sentencias en las que se aducía que el IFE se había excedido en su facultad reglamentaria, al intentar introducir nuevas excepciones al listado de propaganda gubernamental permitida durante el proceso electoral<sup>1086</sup>. Las excepciones aludidas, a juicio de diversos partidos políticos, violentaban el principio de reserva de ley. Sin embargo, la Sala Superior afirmó la validez del acuerdo<sup>1087</sup>.

Es posible que la autoridad administrativa electoral, recogiendo la doctrina anterior y ante la imposible subsunción de los distintos tipos de propaganda institucional (no

---

<sup>1084</sup> Art. 41, base III, apartado C, párrafo segundo, de la CPEUM (DOF 10-02-2014).

<sup>1085</sup> Acuerdo del CG del IFE, mediante el cual se emiten normas reglamentarias sobre la propaganda gubernamental a que se refiere el art. 41, base III, apartado C, de la CPEUM, para el proceso electoral federal 2011-2012, así como de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la Federal y los procesos electorales extraordinarios a celebrarse en los municipios de Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero y Xochicoatán, en el Estado de Hidalgo y el Municipio de Morelia, en el Estado de Michoacán, CG75/2012, 8 de febrero de 2012.

<sup>1086</sup> Véase SUP-RAP-54/2012, SUP-RAP-56/2012, SUP-RAP-58/2012, SUP-RAP-82/2012 y SUP-RAP-84/2012. Especialmente destaca la SUP-RAP-88/2012 en la que la Sala Superior sostiene que en el marco normativo vigente se puede sostener que el CG del IFE es el único órgano legalmente facultado para emitir reglamentos o normas generales con el objeto de desarrollar o explicitar las disposiciones contenidas en el Cofipe, por lo que en ese sentido, las normas que regulaban la materia de radio y televisión para fines electorales, solamente podían ser reglamentadas por el máximo órgano de dirección del Instituto. Así lo venía realizando con cierta normalidad el IFE tal como lo señala Córdova Vianello, al destacar que “el IFE a través de su actividad reglamentaria, y el Tribunal Electoral, mediante sus criterios y tesis de jurisprudencia, habían logrado subsanar en términos generales esas omisiones o ambigüedades de la ley electoral, permitiéndole seguir teniendo vigencia y actualidad en el marco normativo que establecía las reglas del juego”. CORDOVA VIANELLO, Lorenzo: “La reforma electoral...”, *op. cit.*, pág. 674.

<sup>1087</sup> Acuerdo del CG del IFE, mediante el cual se emiten normas reglamentarias sobre la propaganda gubernamental a que se refiere el art. 41, base III, apartado C, de la CPEUM, para el proceso electoral federal 2011-2012, así como de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la Federal y los procesos electorales extraordinarios a celebrarse en los municipios de Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero y Xochicoatán, en el Estado de Hidalgo y el Municipio de Morelia, en el Estado de Michoacán, CG75/2012, 8 de febrero de 2012. En dicho acuerdo se excluyó del concepto de propaganda gubernamental la propaganda que emitan la Lotería Nacional como Pronósticos para la Asistencia Pública; la promoción turística nacional del país; las campañas para el pago de impuestos y cumplimiento de obligaciones fiscales del servicio de Administración Tributaria; la propaganda sobre el derecho de acceso a la información y protección de datos personales del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos; las campañas sociales del Banco de México; las campañas de la conmemoración del 150 Aniversario de la batalla de Puebla; las campañas informativas de la secretaria de salud y de la de comunicaciones y transportes; la campaña de horario de verano; la difusión de eventos culturales llevados a cabo por el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes; y finalmente, las campañas para el cuidado del agua.

partidista) que pueden ser emitidos durante el periodo electoral, en un acto de prevención, haya intentado zanjar el inminente problema que se avizoraba en la elección creando un catálogo expreso de excepciones. Suscitando con dicha actuación una duda razonable sobre la decisión deliberada de apartarse de la letra y sentido del precepto constitucional<sup>1088</sup>.

A nuestro juicio, la solución difícilmente se concretará “engordando” el listado de excepciones, por el contrario, quizá sea conveniente, en primer lugar delimitar claramente el concepto de propaganda gubernamental (como apuntábamos al inicio de este epígrafe)<sup>1089</sup>. De esta manera, cuando los elementos de la propaganda prohibida ocurran se pueda por una parte, identificar con mayor facilidad los supuestos ilícitos, y por otra, se permita la circulación de expresiones que no encuadren en el supuesto de propaganda gubernamental previamente definida<sup>1090</sup>.

Veamos un ejemplo. Una serie de sentencias cuestionaban la permisibilidad de una campaña de seguridad pública impulsada por la Secretaría de Gobernación (gobierno federal PAN)<sup>1091</sup>. Los anuncios destacaban la entrega de recompensas a quienes denunciaran a sujetos vinculados a delitos de extorsión y delincuencia. Al respecto, la Sala Superior indicó que efectivamente los mensajes constituían propaganda gubernamental prohibida, debido a que la "campaña de legalidad, seguridad pública, prevención del delito de extorsión y delincuencia organizada", fue suscrita por la

---

<sup>1088</sup> Art. 41, base III, apartado C, de la CPEUM (DOF 10-02-2014), “las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en caso de emergencia”.

<sup>1089</sup> Al respecto la Sala Superior ha intentado definirla en la SUP-RAP-474/2011, señalando que “respecto de la propaganda gubernamental, es el numeral 134 de la Carta Fundamental el que en una conceptualización normativa nos define que ésta es aquella que bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno. En cuanto a lo que debe ser parte de su contenido, es el propio precepto el que claramente delimita que deberá tener carácter institucional; fines informativos, educativos, o de orientación social y, a la par, en ningún caso incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público”. Introducen ciertos matices a esta doctrina las SUP-RAP-123/2011 y la SUP-RAP-124/2011.

<sup>1090</sup> En este sentido, es muy útil la definición que nos aporta Sánchez Muñoz, al señalar que “los componentes reconocidos de la propaganda gubernamental, a saber, se delinean a partir del contenido y la temporalidad de dicha propaganda. En ningún caso podrá tener carácter electoral, esto es, la propaganda de los gobiernos de los tres órdenes y de los demás sujetos enunciados <los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno>, no debe estar dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular; y, a la par, en cuanto al aspecto de temporalidad, no puede difundirse en el entorno de un proceso electoral, durante los periodos que comprenden las etapas de campaña electoral, periodo de reflexión, conformado por los tres días previos al de la elección, y hasta el final de la jornada electoral”. SÁNCHEZ MUÑOZ, Oscar: “Propaganda gubernamental y elecciones”, *op. cit.*, pág. 77.

<sup>1091</sup> SUP-RAP-54/2012, SUP-RAP-56/2012, SUP-RAP-58/2012, SUP-RAP-82/2012, SUP-RAP-84/2012 y otras.

Secretaría de Gobernación. En consecuencia, los magistrados electorales advirtieron que la campaña no tenía por objeto incentivar la cultura de la prevención del delito de manera genérica. Por el contrario, la finalidad del gobierno panista fue promocionar en periodo electoral, la entrega de recompensas a cambio de información criminal, lo cual no está vinculado a excepción alguna contemplada en la normativa electoral<sup>1092</sup>.

Como se puede ver, es recomendable que en una futura reforma se precise qué debe entenderse por campañas de comunicación de servicios educativos, de salud, o las necesarias para la protección civil en caso de emergencia. Por otra parte, la autorización de numerosas excepciones en desarrollos secundarios (acuerdos o reglamentos) da lugar a la confusión. Es decir, al tener una larga y cerrada lista de supuestos excluidos de la normativa, es casi seguro, que otros en semejantes condiciones no hayan sido excepcionados y que merezcan estar en este catálogo.

En todo caso, nos parece que con la aplicación rigurosa de la normativa vigente y con la introducción de conceptos más claros y definidos, se puede lograr identificar lo que no es propaganda gubernamental logrando así definir por exclusión lo que si lo es<sup>1093</sup>.

---

<sup>1092</sup> Destaca el voto particular del magistrado Manuel González Oropeza expone que el IFE carece de competencia y atribuciones para establecer normas reglamentarias relativas a los supuestos de excepción a la regla general de suspensión de la propaganda gubernamental en los medios de comunicación durante la campaña electoral prevista en el art. 41 de la CPEUM. En conciencia, considera fundado que se vulnera el principio de supremacía constitucional. El magistrado en esta ocasión manifiesta que de una nueva reflexión realizada al criterio sostenido por la Sala Superior sobre el análisis realizado a la propaganda que difunde el Banco de México y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos realizado en la sentencia SUP-RAP-57/2010 en el que se dijo que las campañas de comunicación social del Banco de México, el concepto de educación proporcionado por el art. 3 de la CPEUM, comprende el conocimiento que asegura la independencia de la economía nacional, así como aquella información de utilidad que permite contar con un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico de la sociedad. En esas condiciones, las campañas que lleva a cabo el mencionado banco central, con relación a la emisión y puesta en circulación de la moneda y billetes, sus características y elementos de seguridad que la población debe revisar para constatar que son auténticos; la información en torno a los servicios relacionados con el canje, depósito, abastecimiento y almacenamiento de las monedas y billetes; así como la información financiera y sobre los tipos cambiarios de la moneda, así como de los servicios de envío de dinero que presta, evidentemente, se traducen en una educación en materia de economía que resulta necesaria para la sociedad.

<sup>1093</sup> Véase Acuerdo del CG del IFE, mediante el cual se emiten normas reglamentarias sobre la propaganda gubernamental a que se refiere el art. 41, base III, apartado C de la CPEUM, para el proceso electoral federal 2011-2012, así como de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la Federal y los procesos electorales extraordinarios a celebrarse en los municipios de Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero y Xochicoatán, en el Estado de Hidalgo y el Municipio de Morelia, en el Estado de Michoacán, CG75/2012, 8 de febrero de 2012, numeral 12, que establece, “que según lo establecido en el art. 134 constitucional, la propaganda –bajo cualquier modalidad de comunicación social- que difundan los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso está propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier

El segundo dilema tiene que ver con el análisis de la relación gobierno y medios de comunicación. La problemática se centra en el conflicto que subyace en el ejercicio del periodismo libre, frente a la obligada abstención sobre la difusión y promoción de los logros del gobierno, que prevalece durante la campaña electoral. La cuña se pone sobre la espontaneidad del periodista que decide abordar en sus artículos o reportajes temas relacionados con los programas emprendidos por algún servidor público en funciones o por el gobierno.

El conflicto se concreta en los vínculos que han procurado ciertos gobiernos con los medios de comunicación, de tal suerte, que estos últimos en algunas ocasiones han llegado al extremo de convertirse en voceros oficiales de los logros gubernamentales. Dicha situación no ha sido indiferente para las autoridades electorales quienes ante la duda de encontrarse con genuinos actos de libertad periodística, han preferido decantarse por un criterio de mayor apertura informativa. Por ejemplo, la Sala Superior se ha pronunciado señalando que la información que se obtenga del ejercicio de la labor periodística, por la que no se haya obtenido alguna contraprestación utilizado recursos públicos, y que no haya obstaculizado el quehacer del proceso electoral, esta permitida<sup>1094</sup>.

Sirva para ilustrar la problemática anterior la sentencia SUP-RAP-290/2012. En ella se denunció la nota publicada en un periódico de circulación nacional, titulada "Perfilan completar el Anillo Periférico". Dicha publicidad, a juicio del PAN, constituía propaganda gubernamental que promocionaba las obras y logros de la Administración Pública del gobierno del Distrito Federal (PRD)<sup>1095</sup>. Asimismo, se denunciaba la presunta utilización de recursos públicos para influir en las preferencias electorales de los ciudadanos en el proceso electoral 2011-2012.

---

servidor público (...)". [Disponible en <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-GacetasElectorales/2012/gaceta-140/pdf39.pdf>].

<sup>1094</sup> Véase por ejemplo la posición fijada en la SUP-RAP-290/2012, donde la Sala Superior "determinó que la nota informativa en ese periódico [Reforma] fueron manifestaciones hechas en ejercicio de una labor periodística realizada por un corresponsal al servicio de ese diario, de ninguna forma constituyó propaganda gubernamental". En el mismo sentido, véase Tesis aislada de la SCJN, rubro: "Libertad de expresión. Su funcionamiento en casos de debate periodístico entre dos medios de comunicación". Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; *S.J.F. y su Gaceta*; Libro IV, enero de 2012, tomo 3, pág. 2910 1a. XXVI/2011 (10a.).

<sup>1095</sup> En el mismo sentido véase la SUP-RAP-482/2012 y otras, en esta sentencia se cuestionó un promocional en el que Marcelo Ebrard –jefe de gobierno del DF– emite comentarios de lo que haría como secretario de Gobernación en el eventual gobierno de Andrés Manuel López Obrador. El principal agravio que se alega es afectación al principio de imparcialidad y equidad en la contienda por parte de los servidores públicos. La Sala Superior afirmó que es razonable sostener que el mensaje emitido, en radio y televisión, en el que aparecer Marcelo Luis Ebrard Casaubón, expresando su posicionamiento concreto respecto a la propuesta de un candidato presidencial en relación con la posibilidad de integrar su gabinete, en sí misma, de lugar a un necesario desequilibrio de la contienda electoral y, que a partir de ello se transgrede el principio de equidad.

La Sala Superior, en este caso, decidió no sancionar al entonces jefe de gobierno (PRD) por la difusión de supuesta propaganda gubernamental. El razonamiento fue que la nota periodística cuestionada, a juicio de los magistrados, no constituyó propaganda gubernamental, ni tampoco se acreditó la utilización de recursos públicos para influir en las preferencias electorales de los ciudadanos. Por lo tanto, se determinó que la nota inserta en el diario de circulación nacional fue una publicación realizada en ejercicio del periodismo libre, ajeno a contraprestación económica alguna<sup>1096</sup>.

En la resolución anterior no fue posible probar la comercialización del espacio informativo. Pero qué ocurre cuando “al hacer política” se fabrican amistades o se propician acercamientos voluntarios con periodistas, columnistas, tertulianos u opinantes mediáticos, quienes pueden aludir temporalmente a los partidos políticos o candidatos; o bien, exasperar sin misericordia al adversario político. Dichas prácticas periodísticas no suelen ser gratuitas. La factura, normalmente, se cobra a través de ciertas concesiones o favores políticos que no se refleja directamente en un ingreso monetario. Ciertamente, no podemos generalizar estos comportamientos, pero seguros estamos que se presentan con mayor frecuencia de lo que imaginamos.

Finalmente, otro problema recurrente en la problemática que envuelve la propaganda gubernamental son las presentaciones públicas de las actividades ordinarias del gobierno. Por ejemplo, es especialmente llamativo que las inauguraciones de obras públicas o el arranque de nuevos programas sociales, con frecuencia, sean presentados con “bombo y platillo”, como si fuera algo extraordinario, cuando la lógica indicaría que el gobernante está haciendo lo que le corresponde hacer, que no es otra cosa que cumplir con su trabajo. A pesar de la prohibición expresa de tales actividades durante el proceso electoral, parecen ser una práctica muy socorrida por algunos políticos que procuran una escenificación teatral o televisiva que contribuya a optimizar mediáticamente los logros obtenidos<sup>1097</sup>.

---

<sup>1096</sup> En el mismo sentido, véase la SUP-RAP-412/2012 y SUP-RAP-435/2012. En la primera sentencia la Sala Superior señala que una entrevista radiofónica realizada a una candidata al Senado de la República realizada durante la campaña electoral se desarrolló en el marco de las libertades periodísticas y de expresión. En la segunda sentencia, la Sala Superior afirmó la inexistencia de propaganda gubernamental en el caso de la publicidad emitida en diversos medios electrónicos y el periódico “La Voz de Michoacán” cuya propaganda se aseveró tenía por objeto difundir las acciones o logros del gobierno del candidato del PRI a gobernador de Michoacán en beneficio de dicho partido político. Así como en la SUP-RAP-544/2012 sentencia en las que se declaró que no constituye propaganda gubernamental las publicaciones difundidas en los periódicos “La Jornada”, “Milenio” y “Crónica” en favor del candidato a gobernador y coordinador general de comunicación social, ambos del Estado de Veracruz y de afiliación priista.

<sup>1097</sup> Salvadas las distancias y a riesgo de incurrir posiblemente en generalizaciones, nos parece que fue precisamente ese ánimo de televisar los logros en materia de seguridad pública de un gobierno, lo que le costó al antiguo presidente de México Felipe Calderón Hinojosa, la liberación de una extranjera francesa imputada por delitos contra la salud, secuestro y delincuencia organizada. La SCJN al analizar su

En este sentido, la Sala Superior del TEPJF conoció de una sentencia SUP-RAP-318/2012 motivada por una serie de expresiones emitidas por el Secretario de Economía del Gobierno Federal (PAN). Las declaraciones fueron proferidas en una conferencia de prensa donde se hicieron duras críticas a las administraciones del PRI y concretamente a algunos de sus militantes, enfatizando el propio entrevistado que sus opiniones las hacía en calidad de Secretario de Economía. Esta conducta, a juicio del PRI, irrumpió el proceso electoral por ser expresiones que encuadran el supuesto de propaganda gubernamental<sup>1098</sup>.

La Sala Superior, al analizar el caso sostuvo que debido a que las declaraciones fueron emitidas por el Secretario de Economía del Gobierno Federal, dicha conducta se subsumía inevitablemente en el supuesto de propaganda gubernamental<sup>1099</sup>. Un aspecto que se puede subrayar en esta sentencia, es que no se reconoce la posible *culpa in vigilando* del PAN por las expresiones emitidas por un militante activo<sup>1100</sup>.

En breve síntesis, los problemas de la propaganda gubernamental versan sobre el posible beneficio electoral que pueda obtener un partido político o candidato a través de la promoción que realice un servidor público, funcionario de gobierno u operador mediático al servicio de la Administración Pública.

La prohibición constitucionalmente establecida pretende frenar el desequilibrio publicitario que se puede dar a un candidato o a un partido político por parte de una institución pública o un servidor público. También se intenta limitar el uso de recursos públicos, o el trabajo del personal al servicio del Estado, que con frecuencia son destinados a suministrar campañas permanentes con fines electorales.

---

caso se percató de la vulneración del derecho al debido proceso dado que fue puesta a disposición de los medios de comunicación primero, y luego ante el juez.

<sup>1098</sup> Las expresiones fueron duras críticas al PRI que consistieron en sostener que: a) “cuando nuestra economía estaba petrolizada se iba a defender el peso «como un perro» y que desgraciadamente vimos que lo que ocurrió fue completamente distinto”; b) “cuando se hablaba de «errores de diciembre» y que la gente perdía su capacidad y su ingreso”; c) “en la actualidad, el pago de intereses que aún hacemos son cinco mil 403 millones de dólares en 2011, que es precisamente para pagar aquellos malos manejos que muchas veces sirvieron para enriquecer a políticos ladrones, ejemplos abundan. En la administración de López Portillo fue el caso Durazno; o en la administración de Carlos Salinas, como el caso de su propio hermano, en Conasupo”; y d) “aún estamos pagando estos malos manejos. Así es que es muy importante distinguir qué es la verdad y qué no la es, y quién es el que la está diciendo”.

<sup>1099</sup> Destaca el voto particular que emiten los magistrados José Alejandro Luna Ramos, Constancio Carrasco Daza y Salvador Olimpo Nava Gomar, los magistrados advierten, entre otras cosas, que las expresiones controvertidas son opiniones que pueden estar bajo el amparo de la libertad de expresión dado que se realizaron en el contexto de las funciones como Secretario de Economía por lo que no puede estimarse que violentan el principio de equidad en la contienda.

<sup>1100</sup> Sin embargo, en otros casos semejantes, el TEPJF si se ha pronunciado sobre la culpa in vigilando atribuible al partido político por expresiones emitidas por sus militantes o candidatos. Véase en este sentido, SUP-RAP-18/2003, SUP-RAP-47/2007, SUP-RAP-43/2008, SUP-RAP-70/2008, SUP-RAP-201/2009, SUP-RAP-212/2009, SUP-RAP-213/2009, SUP-RAP-177/2010, entre otras.

Más aún, de no existir este freno legislativo se estaría generando un posible fraude a la ley consistente en el disimulado patrocinio de los logros del partido en el gobierno, para ser asumidos como propios por algún candidato o por cualquier partido político<sup>1101</sup>.

En términos generales, la problemática que comprende la propaganda gubernamental la podemos englobar en tres categorías en atención al agravio que cobra más fuerza en el estudio del recurso que lo aduce. Las categorías son: a) declaraciones realizadas por un servidor público, b) informes de labores o de gestión y c) adjudicación de programas sociales.

### 3.1 Declaraciones de servidores públicos

Para iniciar el estudio de este apartado partiremos del concepto de declaraciones que nos lega Canel. La autora sostiene que “las declaraciones son intervenciones a los medios que se producen de manera «espontánea», es decir a iniciativa de los medios; aunque entrecomillado, pues son con frecuencia, los políticos buscan los micrófonos para hacer las declaraciones”<sup>1102</sup>.

Los servidores públicos (legisladores o miembros del gobierno) también se han preocupado por mantener la atención de los medios a través de la emisión de comunicados o ruedas de prensa sobre los últimos acontecimientos del momento. Sin embargo, lo que podría ser una actividad de difusión y transparencia ordinaria, durante el periodo de campaña, se convierte en sutiles formas de mantener cautiva a la opinión pública sobre un tema en particular, o sobre el desempeño de sus funciones. Dicho posicionamiento mediático usualmente se contabiliza en beneficios electorales.

Con el fin de evitar que los servidores públicos irruman con declaraciones en la contienda electoral y provoquen un desequilibrio en el acceso a los medios y a los recursos económicos durante los comicios, se prohibió la realización de todo tipo de actos y declaraciones en favor de candidato alguno desde el inicio de la campaña hasta la celebración de las votaciones<sup>1103</sup>.

---

<sup>1101</sup> En este sentido, RÍOS VEGA, Luis E.: “Libertad de expresión, equidad y fraude a la ley electoral”, *Ius: revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, núm. 30, 2012, págs. 84-117. Véase Jurisprudencia 20/2008, rubro: “Procedimiento sancionador ordinario. Requisito para su inicio y emplazamiento tratándose de propaganda política y electoral que implique la promoción de un servidor público”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, Año 2, núm. 3, 2009, págs. 25 y 26.

<sup>1102</sup> CANEL, María J.: *Comunicación de las Instituciones...*, op. cit., pág. 257.

<sup>1103</sup> Art. 209 y 449 de la LGIPE (DOF 23-05-2014). De conformidad con lo dispuesto en el art. 41, base I (párrafo reformado DOF 10-02-2014); y art 108 de la CPEUM son servidores públicos: “los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del DF, los funcionarios



La razón principal fue evitar que desde la sede de alguno de los poderes públicos se utilizaran recursos públicos, o se aprovecharan de las ventajas políticas que les representa la función pública para captar electores<sup>1104</sup>.

Dicha limitación comunicativa, es aplicable sólo a la campaña electoral, al periodo de reflexión y a la jornada electoral. Además se refiere expresamente a los actos organizados desde alguna institución pública que faciliten la promoción individual de un candidato o de un partido determinado, como por ejemplo, los discursos, los eventos organizados (ej. reuniones, mítines, eventos, etc.), videos promocionales, cartas, llamadas, entre otros.

En este orden de ideas, Canel nos recuerda que normalmente a través de sus acciones los servidores públicos dicen “lo que va a hacer, lo que están haciendo y lo que han hecho” en materia de políticas públicas. Estas declaraciones generan expectativas sobre lo que puede hacer el funcionario y la institución en la que trabaja. No obstante, “los deseos y necesidades del público no siempre están en sintonía con las posibilidades e intenciones” reales de actuación<sup>1105</sup>.

Una de las máximas del quehacer político señala que “todo lo que pasa en tiempo electoral importa”, es decir, lo que suceda de manera involuntaria o fortuita, dado que en mayor o menor medida, incidirá en la voluntad del elector. Por ejemplo, un fenómeno natural (ej. terremoto, huracán, inundación) o lo que suceda como consecuencia de la voluntad de alguien más (ej. atentado terrorista, destapes de

---

y empleados y, en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”. Véase Tesis aislada de la SCJN, rubro: “Derecho a la información y a la libertad de expresión. Su protección involucra lo revelado respecto de servidores públicos a partir de responsabilidades posteriores al desempeño de su cargo”. Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su *Gaceta*; Libro XVI, enero de 2013, tomo 3, pág. 2036 I.7o.C.3 K (10a.).

<sup>1104</sup> Art. 108 de la CPEUM (párrafo reformado DOF 07-02-2014), establece que se podrá fincar responsabilidad a los servidores públicos por las actuaciones u omisiones que realicen en el desempeño de sus funciones. Entre ellos podemos citar “el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común”. Mientras que “los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Supremos de Justicia, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del DF les otorgue autonomía, serán responsables por las violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales (...) en los mismos términos (...) y para efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios”.

<sup>1105</sup> CANEL, María J.: *Comunicación de las Instituciones...*, op. cit., pág. 98.

escándalos de corrupción, etc.), todos son acontecimientos que repercutirán directa o indirectamente en el sufragio<sup>1106</sup>.

De este modo, los sucesos inesperados propician que determinadas instituciones o servidores públicos reaccionen ante algo que no tenían contemplado, con independencia de si es época electoral o no. En todo caso, la audacia con que actúen los líderes políticos ante los acontecimientos imprevistos hablará ciertamente de la capacidad de gestión de la institución y de la personalidad de su titular<sup>1107</sup>. La efectividad e inmediatez de la respuesta (hasta entonces posiblemente escondida) será sometida a la evaluación de la ciudadanía y eventualmente será premiada o sancionada en las urnas<sup>1108</sup>.

Un caso que puede ilustrar este fenómeno es la sentencia SUP-RAP-307/2009. En dicha resolución se cuestionaron las declaraciones difundidas por el entonces gobernador de Sonora, con motivo del incendio de una guardería en el que murieron decenas de menores. Las declaraciones fueron expresadas durante la campaña electoral de 2009, y en ellas el gobernador transmitió un mensaje a la ciudadanía sonorense para expresarles sus condolencias a los familiares de las víctimas y comprometerse a fincar las responsabilidades correspondientes. Las declaraciones del titular del ejecutivo local fueron cuestionadas al afirmarse que contravenían la prohibición de emitir propaganda gubernamental en época electoral.

---

<sup>1106</sup> Véase por ejemplo, la tragedia ocurrida en España el 11 de marzo 2004 y su repercusión en las elecciones generales del mismo año. Para mayor abundamiento, véase entre otros, HERRERA, Marina y RODRIGO María-Florencia: “¿Afectan los cambios en el contexto integrupal a la percepción de los medios de comunicación? Un estudio longitudinal antes y después de las Elecciones Generales de 2004”, *Revista de Psicología Social*, núm. 24, 2009, págs. 29-40; y LÓPEZ-SÁEZ, Mercedes, y MARTÍNEZ-RUBIO, José L.: “¿Influyeron los procesos de comunicación sobre los sucesos del 11-M en las votaciones del 14-M? La percepción de los jóvenes en función de su ideología política”, *Revista de Psicología Social*, núm. 20, págs. 315-367.

<sup>1107</sup> En este sentido, Canel señala que “los sucesos propician que determinadas ideas latentes se hagan explícitas, podríamos decir que una institución y su líder se dan a conocer con más claridad cuando tienen que reaccionar ante algo que no tenían previsto”. CANEL, María J.: *Comunicación de las Instituciones Públicas*, Tecnos, Madrid, 2007, pág. 144.

<sup>1108</sup> Un caso extraordinariamente llamativo es el que ocupa la sentencia que hemos denominado “Jefe de Matanza” que fue resuelto en la sentencia SUP-JRC-264/2004. En el recurso se aduce que en plena campaña electoral el presidente municipal de Veracruz-Veracruz decidió adelantar el día del “Jefe de Matanza”, que tradicionalmente se celebra en octubre, pero en esta ocasión se convocó para el mes de agosto, con la finalidad de enmarcarlo en los actos de proselitismo a favor de su esposa quien se presentaba como candidata (PAN). Además, el osado presidente municipal, envió cartas a los ciudadanos invitando a darle continuidad al gobierno panista. A juicio de la Sala Superior los agravios aducidos fueron inatendibles porque no se logró acreditar la relación del evento con la afectación de la elección. Además no se logró comprobar el uso de recursos públicos (financieros o humanos) para la promoción política. Sobre el envío de cartas del presidente municipal a la ciudadanía, la Sala afirmó que del contenido de las nueve cartas aportadas como prueba, no se desprende que el presidente hubiera hecho proselitismo a favor de su esposa, ni que solicitará voto alguno.

Al respecto, la Sala Superior señaló que el mensaje emitido por el gobernador de Sonora no constituía propaganda gubernamental, por ser un comunicado que se justificaba en el contexto de la tragedia del incendio y por los decesos ocurridos. Asimismo, señaló que del análisis de las declaraciones emitidas a la ciudadanía se desprende que el mensaje expresó el lamentable hecho, mostró condolencias y manifestó apoyo a las familias de las víctimas. Adicionalmente, el gobernador expuso una defensa a los supuestos ataques que con motivo de la tragedia se dieron, aseguró que haría justicia y que “por su grandeza”, nada detendría a los sonorenses. En este entendido, la Sala Superior concluyó que el mensaje del gobernador, no se subsumía en el supuesto de propaganda gubernamental, toda vez que no difundía programas, acciones, obras o logros de gobierno<sup>1109</sup>.

La sentencia anterior, nos parece, un caso límite sobre la permisibilidad o no de la libertad de expresión política de un gobernante. Por una parte, tenemos la prohibición expresa de hacer propaganda gubernamental durante el periodo electoral, aunque se contempla como excepción los casos emergencia o fuerza mayor. Mientras que por otra parte, la población alberga una expectativa de respuesta del gobierno ante un siniestro como el que ocurrió en Sonora (incendio)<sup>1110</sup>.

En este orden de ideas, la primera interrogante que nos surge se vuelca sobre la pertinencia o no de las expresiones proferidas por el gobernador. Es decir, ¿era realmente necesario expresar las condolencias?, o ¿quizá hubiese sido preferible actuar y apoyar inmediatamente a la población con los medios materiales y humanos posibles, sin hacer pronunciamiento al respecto? No tenemos respuestas satisfactorias. Lo cierto es que no es una sentencia de fácil despacho porque pervive la duda razonable sobre las oportunidades electorales que subyacen en situaciones de desgracia como la expuesta<sup>1111</sup>.

---

<sup>1109</sup> Para mayor abundamiento sobre la SUP-RAP-307/2009, véase SÁNCHEZ MUÑOZ, Oscar: “Propaganda gubernamental y elecciones”, *op. cit.*, págs. 46-47.

<sup>1110</sup> Para mayor abundamiento sobre la tragedia de la guardería ABC, véase [www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/06/140603\_mexico\_quinto\_aniversario\_guarderia\_abc\_jcps] (Consultado 17-06-2014).

<sup>1111</sup> Una solución novedosa a este problema lo aporta el modelo de regulación de la propaganda política de Francia en el 2009. El Consejo de Estado pidió a la CAS que tuviera en cuenta los actos del Presidente la República (en su carácter de Jefe de Estado), especialmente aquellas declaraciones relacionadas con la discusión política nacional para ser contabilizadas como propaganda a favor de su partido político. Dicha normativa fue establecida en el documento sobre la deliberación núm. 2009-60 de 21 de julio de 2009 relativo al principio de pluralismo político de los servicios de radio y televisión que a la letra señala, “los editores tendrán en cuenta las intervenciones del Presidente de la República en la discusión política nacional, considerando su contenido y contexto, en el sentido de la decisión del Consejo de Estado de 8 de abril de 2009”. Fue así como el 21 de julio de 2009 se adoptó un nuevo método para garantizar el cumplimiento del principio de pluralismo político constitucional. [Disponible en

En el fondo la prohibición de las declaraciones emitidas por titulares de poderes públicos en tiempo electoral, lo que quiere es impedir que las opiniones de los gobernantes puedan beneficiar electoralmente a un candidato o a un partido determinado. Si esto ocurre se habrá favorecido la inequidad de la contienda y por lo tanto, viciado el procedimiento electoral.

Otro problema plausible en los procesos electorales tiene que ver con el apoyo expreso o tácito, que hacen ciertos servidores públicos durante su mandato, a favor o en contra de determinados contendientes electorales<sup>1112</sup>. Contraviniendo con ello, el deber de silencio que debe prevalecer en las instituciones públicas durante el proceso electoral. Para ilustrar la problemática veamos una destacada sentencia SX-JRC-45/2010 que conoce de la presunta actuación proselitista de una gobernadora en el marco de un proceso electoral local.

El acto concretamente consistió en que la gobernadora de Yucatán de extracción priista, apareció un domingo, en el cierre de campaña de una candidata del PRI a la alcaldía de Mérida, y le levantó los brazos en símbolo de victoria. El suceso fue recogido por diversos medios de comunicación y publicitado inmediatamente. Dicha conducta fue impugnada por el PAN alegando, entre otras cosas, inequidad en la contienda por la existencia de propaganda gubernamental e inequidad en el acceso a medios. Solicitando en consecuencia se declarara la nulidad de la elección.

Al respecto, la Sala de Xalapa sostuvo que la intervención activa de la gobernadora, de asistir al cierre de campaña de la candidata en día inhábil, no resultan de tal trascendencia como para declarar la nulidad de la elección del ayuntamiento de Mérida<sup>1113</sup>. Por lo que debía ponderarse que la simple asistencia no entraña, por sí misma, una inducción sobre el electorado<sup>1114</sup>.

---

[http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo\\_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=20090730&numTexte=86&pageDebut=12675&pageFin=12675](http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=20090730&numTexte=86&pageDebut=12675&pageFin=12675)].

<sup>1112</sup> En este sentido véase, LÓPEZ AYLLÓN, Sergio: “El modelo de comunicación política. La propaganda de los servidores públicos”, en RÍOS VEGA, Luis E. (ed.): *Tópicos electorales. Un diálogo judicial entre América y Europa*, CEPC-TEPJF, Madrid, 2011, págs. 169-190.

<sup>1113</sup> En este mismo sentido, véase la Tesis 14/2012, rubro: “Actos de proselitismo político. La sola asistencia de servidores públicos en días inhábiles a tales actos no está restringida en la ley”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, Año 5, núm. 10, 2012, págs. 11-12. La acción de acudir a esa clase de eventos, se acepta realizada en ejercicio de las libertades de expresión y asociación en materia política de los ciudadanos, las cuales no pueden ser restringidas por el sólo hecho de desempeñar un cargo público, por tratarse de derechos fundamentales que sólo pueden limitarse en los casos previstos en el propio orden constitucional y legal. Reafirma esta postura la Tesis 26/2004, rubro: “Libertad de expresión. No se viola con la prohibición al gobernador de hacer manifestaciones a favor o en contra de un candidato (Legislación del Estado de Colima)”, *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, Compilación Oficial de Jurisprudencia, TEPJF, págs. 682-684.

<sup>1114</sup> En el mismo sentido, véase la SUP-RAP-75/2010 emitida en el Estado de Michoacán. En esta resolución el PAN formuló denuncia de hechos en contra del PRI y del entonces presidente municipal de

En la sentencia anterior concurren dos variables importantes: la primera es que la entonces gobernadora no realizó declaración alguna sobre la candidata del PRI por el ayuntamiento de Mérida, limitándose sólo a levantarle las manos como símbolo de triunfo. En segundo lugar, la gobernadora asistió en día inhábil al cierre de campaña. Por lo que si subsumimos la conducta en la norma que señala “deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales (...)”, en apariencia, no se incurre en falta alguna.

Sin embargo, a nuestro juicio, es discutible el análisis realizado por la Sala Superior, porque su razonamiento se apoya en una circunstancia determinada, el día inhábil<sup>1115</sup>. Nos parece que, por lo menos, la resolución alberga una duda razonable sobre el deliberado incumplimiento de la norma electoral por la titular del ejecutivo local. Es decir, si se admitiera acudir y participar en actos comiciales a los servidores públicos, bajo la excusa de que lo hace en día inhábil (domingo), sería tanto como asumir que cualquier persona que desempeñe funciones públicas puede despojarse de tal carácter los días de asueto, para eludir ciertas responsabilidades derivadas de la Constitución y de las leyes electorales<sup>1116</sup>. Por el contrario, creemos que si eximimos de responsabilidad las actuaciones de los gobernantes bajo este razonamiento, muy posiblemente se estaría inobservando premeditadamente la ley<sup>1117</sup>.

En términos semejantes en las sentencias SUP-RAP-52/2014, SUP-RAP-54/2014 y otros, se cuestionaron las declaraciones realizadas, durante el proceso electoral

---

Morelia, Michoacán, quién participó en una marcha de apoyo al PRI en día inhábil y que se colocó en el estrado cerca de algunos candidatos priistas, desde el que pronunció un discurso en apoyo a éstos. Por lo que se afirma que se violentaron diversas violaciones al Cofipe sobre la neutralidad en las declaraciones públicas de los poderes públicos durante la contienda, y el deber de abstención que tienen que mostrar los servidores públicos durante los actos proselitistas. Sin embargo, a juicio de la Sala Superior, la actuación del presidente municipal fue producto del ejercicio individual de su libertad de expresión y el derecho de asociación, que se llevó a cabo en un día inhábil, sin utilizar recursos públicos.

<sup>1115</sup> Al respecto el TEPJF ha dicho en la SUP-RAP-75/2010, que “la presencia en días inhábiles de los funcionarios públicos en eventos políticos para apoyar a determinado partido, precandidato o candidato de su preferencia, queda fuera del marco normativo de restricción contemplado en los preceptos constitucionales y legales citados, y por ende, dicho postulado normativo no puede servir de base jurídica para limitar tal concurrencia a esa clase de actos políticos”.

<sup>1116</sup> Se reitera la doctrina de la SUP-RAP-33/2010, por lo que hace a los hechos desarrollados durante día inhábil, sin el empleo de recursos públicos, lo cual implica que no se puso en riesgo la equidad de la contienda. En el mismo sentido se resolvió la SUP-RAP-109/2012.

<sup>1117</sup> En semejantes términos, Sánchez Muñoz pone de relieve que “no es fácil determinar cuándo un jefe de gobierno o un ministro actúan como autoridades y cuándo lo hacen como personas privadas (...) en el derecho electoral mexicano este tipo de actuaciones individuales de los servidores públicos reciben exactamente el mismo tratamiento que las de tipo publicitario. A mi juicio, éste resulta excesivamente rígido y conduce a interpretaciones muy forzadas, pues no es posible dar un tratamiento a situaciones que, de hecho, son muy diferentes”. SÁNCHEZ MUÑOZ, Oscar: “Propaganda gubernamental y elecciones”, *op. cit.*, págs. 83-84.

federal (2011-2012), por el gobernador de Veracruz y diversos titulares de dependencias del ejecutivo local, en favor del entonces candidato presidencial por la coalición “Compromiso por México” (PRI-PVEM). Las declaraciones del gobernador veracruzano fueron proferidas en un evento organizado por la dirigencia del PRI, en un recinto privado, y con el objetivo de recabar apoyos de los militantes priistas. Anticipadamente, los servidores públicos habían solicitado licencia sin goce de sueldo para asistir al evento proselitista en día de labores (hábil).

Al respecto, la Sala Superior señaló que del análisis del caso se apreció que las declaraciones emitidas por el gobernador afectaron la equidad e imparcialidad de los comicios, al contravenir la normativa electoral. Adicionalmente, se señaló que aunque los servidores públicos que asistieron al evento proselitista previamente habían solicitado licencia sin goce de sueldo, ello no obsta, para encuadrar dicha conducta en la prohibición expresa de no realizar propaganda gubernamental. En consecuencia, la Sala Superior reconoció que todo acto proselitista tiene la finalidad de ganar adeptos, máxime si se trata del gobernador de la entidad, quien además emitió un mensaje que trascendió a los medios de comunicación<sup>1118</sup>.

Este paradigmático caso fue resuelto de manera definitiva dos años después del proceso electoral de 2012. Como se puede observar, cualquier intento por remediar una irregularidad puntual de la campaña federal, a estas alturas se convierte en un acto de imposible reparación. En consecuencia se ordenó al INE, dictará las sanciones correspondientes, sin embargo, al señalarse como responsable a diversos funcionarios locales y al titular del ejecutivo del Estado de Veracruz la sanción no podía ser impuesta por un órgano administrativo electoral fuera de un proceso concluido<sup>1119</sup>.

---

<sup>1118</sup> Véanse los votos particulares de los magistrados Manuel González Oropeza y Esteban Penagos López. El magistrado González Oropeza asegura que la asistencia de los funcionarios a dicha reunión no afectó el principio de equidad e imparcialidad en la contienda ya que el evento no era público sino a puerta cerrada y dirigido exclusivamente a los militantes del partido. Por lo que hace al voto del magistrado Penagos, expresó que la conducta de los servidores públicos no afectó la equidad en la contienda, ya que no está probado que se hayan destinado recursos públicos a dicha actividad, toda vez que la organización no estuvo a cargo del gobierno de Veracruz, sino del PRI.

<sup>1119</sup> Para mayor abundamiento, véase Resolución del CG del INE, “Resolución del CG del INE, respecto del procedimiento sancionador ordinario iniciado por el PAN, en contra de los cc. Javier Duarte Ochoa, Gabriel Deantes Ramos, Jorge Alejandro Carvallo Delfín y Francisco Javier Muñoz Ruíz, Gobernador constitucional de Ignacio de la Llave Veracruz, Subsecretario de Finanzas y Planeación, otrora diputado local en el Estado de Veracruz y coordinador de asesores de dicha secretaría, respectivamente, así como a los partidos políticos PRI y PVEM, integrantes de la entonces coalición «Compromiso por México», por hechos que considera constituyen infracciones al Cofipe, identificado con el número de expediente, SCG/QPAN/CG/023/PEF/53/2012”, CG140/2014, de 31 de marzo de 2014; y Resolución del CG del INE (...) en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior del TEPJF en la sentencia identificada con el número de expediente SUP-RAP-52/2014 y SUP-RAP-54/2014, acumulados”, CG135/2014, de 27 de agosto de 2014.

Por lo tanto, se exhortó al congreso local veracruzano para que impusiera la sanción conducente<sup>1120</sup>.

Bajo la misma lógica argumentativa, autores como Duverger se han referido a este fenómeno de apoyo institucional como una forma de persuasión electoral, al señalar “más corrientes que manipulaciones mecánicas del escrutinio y más sutiles, pero no menos eficaces, son las manipulaciones psicológicas de los votantes, (...) [que] se traslada a un personaje de peso (diputado, periodista, dirigente central) que viene a aportar su apoyo a los candidatos oficiales: su prestigio entre los miembros desempeña un papel considerable en sus votos”<sup>1121</sup>.

Los tipos de apoyos electorales de las autoridades en funciones tienen por lo menos dos objetivos visibles. Por una parte, en cierta medida, pretenden otorgar un voto de confianza público al candidato desde el cargo que ocupan, y por otra parte, intentan enviar un mensaje al electorado de continuidad en la forma de gobierno. Desde esta perspectiva, nos parece, que las manifestaciones de apoyo electoral emitidas por una persona con relevancia pública son más importantes de lo que creemos.

Las personas que detentan y ejercen un cargo de elección popular como lo es ser representante del ejecutivo local de una entidad federativa representan un interés público y compartido, y la diferencia no es menor<sup>1122</sup>. El rasgo distintivo de un sujeto con relevancia pública y mediática contrasta con la discreción que caracteriza a uno privado<sup>1123</sup>. Quien ejerce un cargo al servicio del Estado, especialmente si es uno de tal envergadura que personifique alguno de los poderes públicos, con toda seguridad, las

---

<sup>1120</sup> En un acto inusitado el Congreso de Veracruz, sancionó al Gobernador del Estado, Javier Duarte Ochoa, con una multa de 500 salarios mínimos (31 mil 885 pesos), esto, por haber participado en un acto proselitista en el año 2012 del entonces candidato a la presidencia de la República de la coalición «Compromiso por México», Enrique Peña Nieto. Véase versión estenográfica de la Cuarta sesión ordinaria del segundo receso, Diputación Permanente, primer año de ejercicio constitucional, viernes 5 de septiembre de 2014. [Disponible en [www.legisver.gob.mx/VersionEstenografica/versionLXIII/Version5septiembre14.pdf](http://www.legisver.gob.mx/VersionEstenografica/versionLXIII/Version5septiembre14.pdf)].

<sup>1121</sup> DUVERGER, Maurice: *Los partidos políticos*, op. cit., pág. 175.

<sup>1122</sup> El propio TEPJF en las SUP-RAP-206/2012 y la SUP-RAP-247/2012 y otras, ha señalado que en el caso del “titular del Ejecutivo Federal, en tanto servidor público, tiene libertades de expresión y asociadas, pero condicionadas en virtud de que su investidura le confiere una connotación propia a sus actos, que implican atribuciones de mando y acceso privilegiado a medios de comunicación que, de no ser acotadas, rompen con todo principio democrático de equidad en el proceso electoral”. Para mayor abundamiento, véase vv. AA.: “Intervención del presidente de la República en periodo de Intercampaña: expediente SUP-RAP-206/2012 y acumulado”, *Diálogos Judiciales. Versiones estenográfica*, TEPJF, México, 2014.

<sup>1123</sup> Es como lo señala Dewey al hacer la distinción entre lo público y privado, “la calidad en cuestión no es la autoría, sino la autoridad de unas consecuencias reconocidas para controlar la conducta que genera y evita los resultados amplios perdurables de la buena y mala fortuna”. DEWEY, John: *La opinión pública...*, op. cit., pág. 67.

declaraciones que emita y los actos en los que participe tendrán una relevancia mayor, en virtud del carácter representativo que ostente.

En este sentido, si volvemos la mirada a las sentencias que resuelven las acciones de los gobernadores de Yucatán y Veracruz, a nuestro parecer, no es tan trascendente el hecho de si era día inhábil o no cuando realizaron los supuestos actos proselitistas. Recuérdesse que cuando se es gobernante todos los días son hábiles, de ello da cuenta la apretada agenda de eventos que tiene los servidores públicos en días festivos y no laborables. Lo importante, a nuestro juicio, es la conducta en sí misma y la calidad (relevancia pública) del sujeto que la comete, es decir, la asistencia voluntaria y con conocimiento de la prohibición electoral realizada por una persona con relevancia pública<sup>1124</sup>.

Teniendo estos elementos bien identificados, nos parece, que difícilmente se puede incoar una dualidad de tratamiento, para unas cosas ciudadano común y para otras titular de un poder público (local). Tampoco nos parece que pueda aplicar una exigencia de responsabilidad, so pretexto de solicitar un permiso para no acudir a trabajar anticipadamente<sup>1125</sup>. Desde esta óptica, no podemos ignorar el poder de convocatoria pública, el poder político que ejerce sobre su partido y compañeros militantes, así como el arrastre mediático que tiene un gobernador por el solo hecho

---

<sup>1124</sup> ¿Cómo demostrar ante el juez electoral, de manera indubitable, el grado de influencia que pueden tener las expresiones proferidas por el titular del poder ejecutivo de una entidad federativa? Esta interrogante tiene respuestas en la propia doctrina del TEPJF en la que sostiene que “la carga del procedimiento especial sancionador no significa que el denunciante tenga la carga de probar los hechos fehacientemente para lograr la demostración y consecuencias jurídicas del evento, como sucede en procesos jurisdiccionales, pues sólo se exige aportar las medidas de convicción suficientes para generar otros principios de prueba. Además se deben valorar dichos medios de convicción, no sólo de forma aislada, sino de manera concatenada con el resto del caudal probatorio, para determinar si del conjunto de indicios o corroboración de elementos y hechos denunciados por el querellante, se puede arribar a la conclusión, si efectivamente se actualizó el tipo infractor material de la denuncia”. Sin embargo, dichos supuestos son de difícil aplicación a las declaraciones de los servidores públicos, pretender subsumir el contenido de sus intervenciones en la doctrina sobre aportación y valoración de pruebas se vuelve una exigencia temeraria. Consideramos que desde luego no se pone en duda la relevancia que tienen las declaraciones y apariciones públicas de los gobernadores de los Estados por el simple hecho de ostentar el cargo que ocupan. Bajo esta lógica, ¿por qué se acoge el juez a la exigencia estricta de una prueba que permitan verificar de manera exacta la influencia ejercida en el electorado? Creemos, que podría ser suficiente con destacar la relevancia pública que ostenta el sujeto que cometió la irregularidad, para tener por satisfecho el requisito. Véase en este sentido, la SUP-JRC-142/2012, dicha sentencia aborda la carga de la prueba y señala el uso de distintos principios procesales aplicables en materia electoral.

<sup>1125</sup> Para mayor abundamiento sobre la teoría de la prueba que sigue el TEPJF, véase TORRES MUÑOZ, Ignacio: “La supuesta financiación ilegal...”, *op. cit.*, págs. 1187-1191; y BÁEZ SILVA, Carlos y CIÉNFIUEGOS SALGADO, David: *La prueba en el Derecho Electoral Mexicano*, IJJ-UNAM Tribunal Electoral de Michoacán, México, 2012. Para mayor abundamiento sobre la prueba en general, véase MONTERO AROCA, Juan: *La prueba. Los grandes temas del derecho probatorio*, Thompson-Civitas, Cizur Menor, 2012; TARUFFO, Michele: *La prueba*, Marcial Pons, Madrid, 2008. Del mismo autor, *La prueba de los hechos*, Trotta, Madrid, 2002; y SENTÍS MELENDO, Santiago: *La prueba. Los grandes temas del derecho probatorio*, Ediciones jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1978.



de ser el ejecutivo local. Omitir estas consideraciones nos llevaría muy posiblemente a un análisis parcial de los hechos<sup>1126</sup>.

Otras sentencias relevantes fueron las SUP-RAP-119/2010, SUP-RAP-123/2010 y SUP-RAP-125/2010 que conocieron de distintos promocionales emitidos por la presidencia de la República (PAN), en los que se difundieron logros del gobierno en materia de empleo, impuestos y seguridad pública. Los mensajes fueron transmitidos durante el periodo de reflexión en cadena nacional, un día antes de la jornada electoral de diversas entidades federativas (Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas). Por la difusión de estos mensajes el PRI solicitó medidas cautelares ante el IFE señalando que se trataba de propaganda gubernamental. Sin embargo, la autoridad electoral sólo reconoció el *spot* de seguridad pública como propaganda gubernamental<sup>1127</sup>.

El estudio de la sentencia se centró en dos aspectos puntuales, la identificación de propaganda gubernamental y la posible responsabilidad de la figura presidencial por la violación de normas electorales. Al respecto, la Sala Superior afirmó que los *spots* controvertidos emitidos por el Poder Ejecutivo Federal infringen el art. 41 de la CPEUM, por no subsumirse en ninguna de las excepciones previstas (servicios educativos, de salud, protección civil o caso de emergencia) y por apreciarse la promoción de un programa de seguridad pública emprendido por el gobierno federal (escuela segura)<sup>1128</sup>.

Para la Sala Superior existieron mensajes de propaganda gubernamental inequívocamente durante el periodo de reflexión del sufragio. Por ello, se dijo que la interrupción de la veda electoral revisitó una mayor gravedad, pues es precisamente el periodo de reflexión, el momento en el que se ordena la suspensión de toda propaganda electoral. Por lo tanto, se concluyó que el Presidente de la República sí pudo ser denunciado y llamado a un procedimiento administrativo sancionador en

---

<sup>1126</sup> En sentido contrario, Sánchez Muñoz señala que “intentar aplicar a las intervenciones del presidente el mismo canon que a la actividad publicitaria del gobierno y tratar de imponer *la ley del silencio* es, a mi juicio, un error de ese error se derivan las dificultades con las que se encuentra el TEPJF para resolver esos casos, lo cual le obliga a forzar la interpretación de las normas”. SÁNCHEZ MUÑOZ, Oscar: “Propaganda gubernamental y elecciones”, *op. cit.*, pág. 86.

<sup>1127</sup> En el *spot* se expresa la frase “la lucha vale la pena, la razón de la lucha eres tú y tú familia”; “estamos apoyando también a los gobiernos locales, a fin de rescatar los espacios públicos como parques canchas deportivas, que estaban en manos de la delincuencia para devolvérselas a ustedes, los ciudadanos”; “estamos debilitando de manera contundente al crimen organizado, le hemos propinado golpes importantes a todos los cárteles sin excepción”.

<sup>1128</sup> Excepciones para difundir información gubernamental en tiempo electoral, esto es, información relativa a servicios de salud, educación y las necesarias para la protección civil en caso de emergencia. En este sentido, SUP-RAP-307/2009 y SUP-RAP-57/2010.

materia electoral, además de ser susceptible de ser declarado responsable de incumplir una prohibición constitucional<sup>1129</sup>.

En un acto de valentía, la sentencia sostuvo que no existe impedimento legal para fincarle la responsabilidad correspondiente al Presidente de la República, no obstante el criterio no fue unánime<sup>1130</sup>. Bajo esta lógica argumentativa, nada de extraño tendría sostener la presunta responsabilidad de otros representantes públicos que irrumpieran con propaganda gubernamental un proceso electoral, pensemos por ejemplo en un presidente municipal o un gobernador<sup>1131</sup>. Caso distinto sería el encuadre de propaganda gubernamental de un parlamentario en ejercicio de sus funciones.

Recordemos que los parlamentarios tienen una prerrogativa de inviolabilidad que defiende su no enjuiciamiento por las ideas que emitan en el parlamento en ejercicio de sus funciones<sup>1132</sup>. Este escenario indica, al menos en un primer momento, una

---

<sup>1129</sup> Para mayor abundamiento sobre esta sentencia, véase SÁNCHEZ MUÑOZ, Oscar: "Propaganda gubernamental y elecciones", *op. cit.*, págs. 19-21.

<sup>1130</sup> Es de hacer notar que parte de la discusión de esta sentencia giró en torno a la responsabilidad o no del titular del Poder Ejecutivo en materia electoral. Al respecto tenemos dos votos razonados que lo ilustran. Por una parte el voto del magistrado Flavio Galván Rivera quien afirmó que un servidor público no puede ser sujeto a un procedimiento sancionador electoral y menos aún a ser sancionado por el IFE. Por su parte el magistrado Manuel González Oropeza afirmó que de la interpretación del propio texto constitucional se deduce que el presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, (lo cual es redundancia, puesto que después del tiempo de encargo, ya no es presidente) únicamente es responsable por la comisión de delitos graves del orden común y por el delito de responsable por la comisión de ilícitos penales, no es responsable por la comisión de ningún otro ilícito en ningún otro ámbito, sea administrativo, político o electoral. Para mayor abundamiento SÁNCHEZ MUÑOZ, Oscar: "Propaganda gubernamental y elecciones", *op. cit.*, págs. 95-99.

<sup>1131</sup> En el mismo sentido, véase un caso sobre la participación de un presidente municipal en el proceso se dio en el marco de las elecciones federales del 2011-2012. El suceso fue recogido por la sentencia SUP-RAP-426/2012. Aquí se cuestionaron los mensajes proselitistas difundidos por el entonces presidente municipal de Mexicali y el secretario de gobierno del Estado de Baja California. El agravio principal radicó en la emisión en radio y televisión de declaraciones en favor de Enrique Peña Nieto, candidato por la coalición "Compromiso por México" (PRI-PVEM), comentarios que constituyen propaganda electoral. En esta sentencia la Sala Superior enfatizó que de modo alguno los servidores públicos pueden sustraerse de la observancia rigurosa del principio de imparcialidad que refiere la CPEUM en su art. 134, máxime en proceso electoral.

<sup>1132</sup> Art. 61 de la CPEUM, art. 71 de la CE, art. 9 Bill of Rights de 1968. Sobre inviolabilidad parlamentaria véase HARDT, Sascha: *Parliamentary Immunity. A Comprehensive Study of the Systems of Parliamentary Immunity in the United Kingdom, France and the Netherlands in a European Context*, Intersentia, Cambridge, 2013, págs. 1-56; MANCISIDOR ARTARAZ, Eduardo: *La prerrogativa constitucional de la inviolabilidad parlamentaria*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 2009, págs. 31 y ss.; PAÑARANDA RAMOS, José L.: "Artículo 71. La dimensión actual de las prerrogativas parlamentarias", en ALZAGA VILLAAMIL, Óscar (dir.): *Comentarios la Constitución española de 1978*, tomo 6, Edersa, Madrid, 1996-1999, págs. 326-388; FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, Plácido: *La inviolabilidad e inmunidad de los Diputados y Senadores. La crisis de los "privilegios" parlamentarios*, Civitas, Madrid, 1990; y FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso: "Comentario al art. 71 CE", en ALZAGA, Oscar (dir.): *Comentarios a las leyes políticas*, Edersa, Madrid, 1989, tomo 6, págs. 305-385; y del mismo autor, "La inmunidad parlamentaria en la actualidad", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 215, 1977, págs. 207-249.

aparente contradicción entre dos normas constitucionales, esto es, la prohibición de no realizar propaganda gubernamental, entendida como aquella que promueva alguna candidatura desde el legislativo; y la inviolabilidad parlamentaria que garantiza la libre manifestación de ideas de los parlamentarios con motivo del ejercicio de actividades propias de su cargo. Esta posible contracción tuvo que ser resuelta por el TEPJF órgano constitucional en materia electoral en varias ocasiones.

Un ejemplo adecuado lo encontramos en la SUP-RAP-229/2009 que se desarrolla en el marco de las elecciones federales intermedias de 2009. En esta sentencia se impugnó la resolución del IFE en la que resuelve sancionar al PAN por un desplegado publicado en un diario de circulación nacional. La sanción fue producto del análisis de contenido realizado al desplegado, en el que se identificó propaganda gubernamental en favor de un candidato panista. Dicho acto, se afirmó, tenía como objeto incidir en el normal desarrollo de la contienda electoral de Chihuahua.

En contraposición a lo afirmado por la autoridad electoral, los diputados panistas aseveraban que el desplegado formaba parte de las actividades informativas ordinarias realizadas en ejercicio de las funciones propias de su cargo. El desplegado contenía el logotipo de la fracción parlamentaria del PAN y de la Cámara de Diputados, y señalaba lo siguiente: “Señor gobernador: Le exigimos deje de utilizar la justicia para sus propios intereses y deténgase la persecución contra Juan Blanco y demás exfuncionarios. Los chihuahuenses quieren justicia para los verdaderos criminales y tranquilidad para sus familias”<sup>1133</sup>.

La Sala Superior confirmó la resolución emitida por el Consejo del IFE que calificó el desplegado como un acto proselitista difundido por los legisladores panistas. En razón de que el mensaje cuestionado contenía afirmaciones referentes a un candidato, en el que se identificaba al candidato (Juan Blanco), el cargo al que aspiraba (diputado federal), y el partido que lo postulaba (PAN)<sup>1134</sup>. Al no poder sancionar a los parlamentarios por el desacato a la ley electoral, la Sala Superior concluye atribuir la responsabilidad al PAN quien tiene la calidad de garante sobre la actuación desarrollada por los parlamentarios panistas en la Cámara de Diputados. En consecuencia, al

---

<sup>1133</sup> Véase Resolución del CG del IFE, respecto del procedimiento especial sancionador iniciado con motivo de la denuncia presentada por el partido revolucionario institucional en contra del grupo parlamentaria del partido acción nacional en la cámara de diputados y su propio instituto político, por hechos que considera constituyen infracciones al Cofipe, identificado con en número de expediente SCG/PE/PRI/CG/160/2009, CG350/2009, 15 de julio de 2009. [Disponible en <http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2009/Julio/15julio/CGe150709rp1.pdf>]

<sup>1134</sup> Al respecto, véase Jurisprudencia 10/2009, rubro, “Grupos parlamentarios y legisladores del Congreso de la Unión. Están sujetos a las prohibiciones que rigen en materia de propaganda gubernamental”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, Año, 2, núm. 4, 2009, págs. 20-21. En el mismo sentido, véase SUP-RAP-75-2009, SUPR-RAP-145/2009 y SUP-RAP-159/2009.

corroborarse la presencia de propaganda electoral –conducta violatoria de la ley- se determinó que existía responsabilidad para el partido por *culpa in vigilando*<sup>1135</sup>.

Este asunto es otro caso límite del ejercicio de la libertad de expresión durante la campaña electoral porque presenta por lo menos dos líneas de análisis visibles. Por una parte, a nadie escapa que los diputados tienen el legítimo derecho de utilizar los cauces de comunicación social para informar a la ciudadanía de sus actuaciones. De igual forma, tienen la posibilidad de atender las demandas, inquietudes y denuncias puntuales de la población, que en este caso provienen de un presunto “perseguido político”.

Aunque por otra parte, ello no significa que para realizar las actividades de difusión informativa, lo deban de hacer en diarios de circulación nacional cuando cuentan con herramientas de difusión oficial (gacetas y portales web institucionales). Tampoco ello justifica el pago de la publicación con recursos públicos, ni mucho menos, que sea haya difundido durante los tiempos prohibidos por la constitución (art. 41 CPEUM).

En tal escenario resulta complicado no subsumir la conducta de los diputados como una provocación o deliberado incumplimiento del deber de silencio que marca la Ley Fundamental. De lo contrario, podría ocurrir que bajo el amparo de la inviolabilidad se haga posible la punición parlamentaria en materia electoral. Incluso, resultaría plausible pensar en una serie de infracciones o delitos típicos (calumnias, amenazas,

---

<sup>1135</sup> Sobre la identificación de propaganda electoral, véase Tesis 37/2010, rubro “Propaganda electoral. Comprende la difusión comercial que se realiza en el contexto de una campaña comicial cuando contiene elementos que revelan la intención de promover una candidatura o un partido político ante la ciudadanía”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, Año 3, núm. 7, 2010, págs. 31 y 32. En el mismo sentido, véase la SUP-RAP-58/2013. En dicha sentencia se cuestionaron diversos actos, entre ellos la toma de la tribuna de la Cámara de Diputados, y diversas expresiones proferidas por un grupo de diputados del PT con las que criticaban el desempeño del entonces presidente de la República Felipe de Jesús Calderón. Asimismo desplegaron una manta en el seno de la Cámara con la leyenda, “¿Tú permitirías a un borracho conducir tu auto?, ¿Entonces por qué lo dejas conducir el país?”, misma que a juicio del PAN, denigraba y calumniaba a la figura del Ejecutivo Federal, y violentaba la normativa electoral que las prohíbe. Al respecto, la Sala Superior estimó que las manifestaciones denunciadas no contienen los elementos necesarios para ser considerada como propaganda política o electoral. No se aprecia ideología alguna, ni se incluye programa de acción o pretende influir en la decisión de los ciudadanos para adoptar determinadas conductas. Por el contrario, se advierte que las expresiones proferidas por los diputados fueron realizadas a título personal, en ejercicio de sus funciones. El objeto tanto de las expresiones verbales como el de la manta tuvieron por objeto presentar la posición u opinión que mantiene sobre el presidente de México. Para mayor abundamiento sobre esta sentencia, véase CÁRDENAS, Jaime: “Comentario a la resolución dictada en el SUP-RAP-58/2013 de la Sala Superior del TEPJF (competencia electoral respecto a las expresiones de los legisladores)”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 5, 2014, págs. 189-208.

revelación de secretos, cohecho, entre otros) en los que se puede incurrir mientras son dispensados por la inviolabilidad parlamentaria<sup>1136</sup>.

En contraste con la idea anterior, más allá del análisis de legalidad que se pueda hacer sobre el cumplimiento o no de las normas, conviene recordar que los parlamentarios no pueden ser juzgados por las expresiones proferidas en el recinto parlamentario porque gozan, de la siempre necesaria, prerrogativa de inviolabilidad<sup>1137</sup>. En este sentido, no podemos permitir que casos excepcionales como el anterior, nos impida reconocer el alcance de una figura esencial para el funcionamiento del poder legislativo, e indispensable para mantener el deseable equilibrio de poderes<sup>1138</sup>.

En el caso puntual que nos concierne, asumir sin mayor reflexión la contravención al precepto constitucional de silencio o abstención de propaganda gubernamental durante la campaña, confiere cuando menos, una duda razonable de irresponsabilidad parlamentaria<sup>1139</sup>. Pero en todo caso, no podemos obviar reconocer la fuerza y alcance de la inviolabilidad, figura ancestral probada por diversas experiencias

---

<sup>1136</sup> De acuerdo con Punset, “la inviolabilidad se circunscribe, respecto de las opiniones y los votos, a las manifestadas y los emitidos en el salón de sesiones a lo largo de los Plenos, en el seno de las Comisiones y en el de los Grupos Parlamentarios, de las Mesas de las Cámaras y de la Junta de Portavoces. La inviolabilidad cubre también la reproducción en el «Diario de Sesiones» de las opiniones de los parlamentarios y la periodística basada en aquél; no, en cambio, las manifestadas en los pasillos de las Cámaras o aquellas otras producidas al margen de los turnos reglamentarios de intervención en los debates”. PUNSET, Ramón: *Estudios parlamentarios*, CEPC, Madrid, 2001, pág. 257.

<sup>1137</sup> En el mismo sentido, la Sala Superior analizó en la SUP-JRC-356/2010 diversas declaraciones emitidas por un diputado federal del PAN, en las que utilizó el término “camarilla mafiosa” para referirse a un candidato a gobernador del PRI. Dichas expresiones le valieron tanto al diputado como al PAN sanciones, al primero una amonestación pública y al segundo una sanción económica por *culpa in vigilando*, por contravenir la disposición electoral que prohíbe se denigre y calumnie durante el proceso electoral a candidatos, partidos políticos e instituciones. A juicio del PAN la resolución violentaba la libertad de expresión de su partido político y del propio diputado. La Sala Superior estimó que en ningún momento se actualiza una diatriba, discurso o escrito violento, e injurioso en contra de personaje político o institución, sino que el diputado únicamente manifestó sus opiniones en ejercicio de su libertad de expresión. La sentencia razonó que las declaraciones reproducidas en notas periodísticas, en modo alguno constituyen diatriba ni hacen alusión ofensiva al PRI o a candidato alguno.

<sup>1138</sup> Art. 61 de la CPEUM (DOF 10-02-2014), “los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”. Sobre la función parlamentaria en México, Cárdenas señala que “la representación está en crisis (...) el legislador no puede ser encausado o sancionado ni por sus opiniones ni por sus votos (...) no es constitucional sancionar a los legisladores por sus expresiones, ni de manera directa ni de forma oblicua”. CÁRDENAS, Jaime: “Comentario a la resolución dictada en el SUP-RAP-58/2013 de la Sala Superior del TEPJF (competencia electoral respecto a las expresiones de los legisladores), *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 5, 2014, págs. 197-198.

<sup>1139</sup> Al respecto Mancisidor Artaraz, señala que “la irresponsabilidad en que consiste la inviolabilidad es, en primer lugar, una irresponsabilidad *jurídica* ya no política. La responsabilidad política del parlamentario ante su Grupo Parlamentario, frente al partido político al que pertenezca y, en último pero primordial término, ante el electorado, no están en cuestión por razón de la inviolabilidad (...) en segundo lugar, *absoluta* en cuanto el precepto constitucional no lo acota a ningún sector concreto del ordenamiento jurídico”. MANCISIDOR ARTARAZ, Eduardo: *La prerrogativa constitucional...*, op. cit., págs. 37-38, y 183-213.

constitucionales, que busca fortalecer al parlamento frente a otros poderes, permitiendo un equilibrio y control mutuo<sup>1140</sup>. Si les negamos a los parlamentarios la prerrogativa más elemental para desempeñar su cargo, esto es, expresarse libremente sin ser juzgados, estaríamos restringiendo, sin mayor reparo, el núcleo de su función representativa<sup>1141</sup>.

Finalmente, el desplegado en análisis no fue amparado por la Sala Superior como elemento de la facultad informativa que tienen los legisladores y, por ese mismo motivo, tampoco fue tutelado por las libertades de expresión y de participación que tienen los parlamentarios<sup>1142</sup>. Por el contrario, los magistrados electorales eluden pronunciarse sobre el alcance de la facultad informativa parlamentaria durante la campaña, y resuelve sancionando al partido político (PAN) por *culpa in vigilando*.

En conclusión, todo parece indicar que para la justicia electoral, no existe contradicción entre el principio de inviolabilidad parlamentaria y el empleo de expresiones políticas en las cámaras durante los comicios<sup>1143</sup>. No obstante, tampoco está permitido irrumpir el proceso electoral con propaganda gubernamental, si esto ocurre será administrativamente responsable el partido político por no tener el debido cuidado de vigilancia en las expresiones proferidas por sus parlamentarios<sup>1144</sup>. En consecuencia, corresponderá al partido político corregir cualquier conducta inapropiada con el rigor que caracteriza a la disciplina partidista.

---

<sup>1140</sup> Al respecto véase la Tesis de la SCJN XXVIII/2000, en la que señala que, “la inviolabilidad o impunidad del legislador está llamada a cumplir la importante función de garantizar la total y absoluta libertad de palabra de aquél, no como un derecho subjetivo otorgado a quien desempeña la función legislativa, sino como un instrumento jurídico del que dotado el Poder Legislativo directamente por el Constituyente, pero que se ejerce por los representantes que periódicamente lo encarna”, Nueva Época, *Semanario de la Federación y su Gaceta XII*, diciembre de 2000.

<sup>1141</sup> Sobre el núcleo de la función representativa, véase sobre todo, PITKIN, Hana F.: *The concept of representation*, The University of California Press, Berkeley, 1967.

<sup>1142</sup> Sobre la publicidad parlamentaria, véase VEGA GARCÍA, Pedro de: “El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 43, 1985, págs. 46-66.

<sup>1143</sup> Para mayor abundamiento, véase FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso: “La inmunidad parlamentaria en la actualidad”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 215, 1977, págs. 207-249; y PAÑARANDA RAMOS, José L.: “Artículo 71. La dimensión actual de las prerrogativas parlamentarias”, *op. cit.*, págs. 326-388.

<sup>1144</sup> Véase también la SUP-RAP-145/2009, en dicha sentencia se aborda el interesante debate sobre la naturaleza de los grupos parlamentarios. En la resolución el TEJF destaca que los grupos parlamentarios forman parte del poder público, debido a que los considera como “parte integrante de una de las cámaras en que se divide el Congreso General”. Desde esta premisa se asume que los parlamentarios deben ser actores imparciales porque representantes a un poder público, consecuentemente, les es exige abstenerse de emitir expresiones no neutrales durante la campaña. Para mayor abundamiento, SÁNCHEZ MUÑOZ, Oscar: “Propaganda gubernamental y elecciones”, *op. cit.*, págs. 60-64.

### 3.2 Informes de labores o de gestión

La rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de recursos públicos, ha obligado a los servidores públicos a difundir con mayor ahínco y transparencia sobre el ejercicio y destino de las prerrogativas asignadas, así como sobre el fruto de las gestiones públicas realizadas<sup>1145</sup>. Pero, al mismo tiempo esta obligación legal ha impulsado una suerte de propaganda gubernamental encubierta, al generar una promoción anticipada de los actores políticos que rinden cuentas, amenazando con desequilibrar la proporción que se procura en el acceso a los medios a las distintas fuerzas políticas.

Con frecuencia, más de un político al rendir sus informes de gestión a la ciudadanía aprovechaba para promover su candidatura o manifestar sus aspiraciones políticas. Esta práctica motivaba una inequidad en la contienda debido al prematuro posicionamiento mediático de alguno de los contendientes, reclamo que fue recogido por el legislador en la reforma electoral de 2007-2008. Consecuentemente, se enfatizó que durante el tiempo comicial, debe suspenderse la difusión de toda la propaganda gubernamental proveniente de cualquiera de los poderes públicos, en los medios de comunicación social<sup>1146</sup>.

En congruencia, la normativa electoral contempló que los informes anuales de labores, de gestión y los mensajes que se difundan en los medios de comunicación con motivo de la rendición de cuentas a la ciudadanía, no serán considerados propaganda electoral si se emiten respetando los preceptos aplicables vigentes<sup>1147</sup>. Es decir, que el

---

<sup>1145</sup> Art. 69 de la CPEUM (DOF 10-02-2014) "(...) el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país (...)"; art. 73, fracc. VIII CPEUM (DOF 10-02-2014) "el Jefe del DF informará igualmente a la Asamblea de Representantes del DF, al rendir la cuenta pública"; art. 134, CPEUM (DOF 10-02-2014) "los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del DF y sus delegaciones, tiene en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos (...) la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan con tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y finales informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen personalización de cualquier servidor público".

<sup>1146</sup> Artículo 41, base III, apartado C, de la CPEUM (DOF 10-02-2014). El precepto señala como únicas excepciones, "las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en caso de emergencia".

<sup>1147</sup> Art. 134 de la CPEUM (DOF 10-02-2014), que a la letra dice, "los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del DF y sus delegaciones, tiene en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En

informe fuera presentado una vez al año, se difundiera en estaciones y canales de cobertura regional que correspondan al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público, y que se verificará que la transmisión fuera finita y preestablecida. En ningún caso la difusión de los informes podría tener fines electorales, ni podría realizarse dentro del periodo de contienda electoral<sup>1148</sup>.

No obstante la aparente claridad del precepto, los problemas se han traducido en largos juicios que han sido desahogados en la jurisdicción contenciosa electoral. Incluso entre los propios magistrados se han detectado discrepancias sobre el alcance de esta prohibición.

Analicemos por ejemplo, la duda constitucional que se presentó en el Congreso de Durango en la SUP-OP-25/2008, con relación a un precepto que prohibía durante la campaña electoral, la difusión de mensajes motivados por informes anuales de labores o de gestión. La norma, a juicio de los diputados, conculcaba la base constitucional de rendición de cuenta en la aplicación de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, y limitaba su libertad de expresión, al restringirles la posibilidad de informar sobre asuntos públicos. Al respecto, la Sala Superior sostuvo que el precepto no infringe las bases previstas en los artículos 41 y 134 de la CPEUM<sup>1149</sup>, dado que el artículo se limita a señalar que el informe debe rendirse una vez al año, con una cobertura mediática coherente con el ámbito geográfico donde tiene competencia el servidor público, asimismo se subrayó la obligación de respetar el periodo electoral.

En efecto, la resolución de la Sala Superior es razonable y congruente con lo establecido en la Constitución. Como se aprecia, si el objeto de los informes es rendir cuentas se entiende que esa obligación queda satisfecha si se hace una vez al año y fuera de los periodos electorales. Cumpliendo estas limitaciones, en términos de lo dispuesto en la ley, los mensajes no serán considerados como propaganda electoral. Aunque, la controversia no en todos los casos queda a salvo, en algunos supuestos se

---

ningún caso está propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que apliquen promoción personalizada de cualquier servidores público” (párrafo adicionado DOF 13-11-2007).

<sup>1148</sup> Véase Jurisprudencia 20/2008, rubro: “Procedimiento sancionador ordinario. Requisitos para su inicio y emplazamiento tratándose de propaganda política o electoral que implique la promoción de un servidor público”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, Año 2, núm. 3, 2009, págs. 25 y 26; Jurisprudencia 2/2009, rubro: “Propaganda política electoral. La inclusión de programas de gobierno en los mensajes de los partidos políticos, no trasgreden la normativa electoral”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, Año 2, núm. 4, 2009, págs. 27-28; Jurisprudencia 10/2009, rubro: “Grupos parlamentarios y legisladores del Congreso de la Unión. Están sujetos a las prohibiciones que rigen en materia de propaganda gubernamental”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, Año 1, núm. 4, 2009, págs. 20-21.

<sup>1149</sup> Art. 41, base III, apartado A, inciso g, y 134 párrafos 6-8, de la CPEUM (DOF 10-02-2014).



vuelve un complejo escenario que impide dilucidar con facilidad la razón jurídica. Tal como lo demuestran las sentencias SUP-RAP-75/2009, SUP-RAP-82/2009, y otros<sup>1150</sup>.

En esta serie de sentencias acumuladas se impugnaron los informes de labores que rindieron los diputados del PVEM a la ciudadanía durante el periodo de intercampaña (proceso 2008-2009). Los promocionales cuestionados fueron difundidos por televisión nacional, habían sido contratados individualmente de manera anticipada al proceso electoral y fueron pagados por cada diputado con recursos propios<sup>1151</sup>. El IFE determinó que los *spots* violaban las disposiciones electorales al ser considerados propaganda político-electoral con intención de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos. Consecuentemente, el Consejo General del IFE decidió sancionar al PVEM<sup>1152</sup>.

Al respecto, la Sala Superior afirmó que los tiempos que adquirieron los legisladores para dar a conocer su actividad legislativa no fue propaganda político electoral, por lo que su difusión fue apegada a Derecho. La Sala Superior llegó a esa conclusión porque se probó que la contratación la hicieron directamente los legisladores por conducto del grupo parlamentario fuera del periodo de precampaña y campaña electoral.

También se subrayó que el contenido de los promocionales tuvo el objeto de dar a conocer a la ciudadanía el desempeño de la actividad legislativa del grupo parlamentario al que pertenecen los diputados, y que en ningún caso la difusión se realizó incluyendo algún contenido electoral<sup>1153</sup>. En consecuencia, se ordenó revocar

---

<sup>1150</sup> Para mayor abundamiento sobre esta sentencia, véase MORA-DONATTO, Cecilia: "Informe sobre actividades parlamentarias vs. propaganda electoral. Alcances y límites", *Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral*, núm. 32, TEJF, México, 2010.

<sup>1151</sup> Se cuestionó el promocional que expresamente alude a que las diputadas y diputados (PVEM) por presentar una iniciativa de ley que castiga con pena de muerte a secuestradores y asesinos, lo que hace evidente que el contenido guarda relación con su actividad legislativa. [Disponible en <http://www.youtube.com/watch?v=BT00n5VRsts>].

<sup>1152</sup> Véase Jurisprudencia 25/2010, rubro: "Propaganda electoral en radio y televisión. Competencia de las autoridades electorales para conocer de los procedimientos sancionadores respectivos", *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEJF, Año 3, núm. 7, 2010, págs. 32-34. En el mismo sentido, véase SUP-RAP-12-2012, SUP-JRC-51/2010 y SUP-RAP-43/2010.

<sup>1153</sup> En sentido contrario, véase la SUP-RAP-295/2009. Sentencia en la que el PVEM fue sancionado. En esta ocasión se le infraccionó por la difusión, en periodo electoral, de una serie de *spots* cuyo contenido promovían la labor parlamentaria de su fracción en el Congreso de la Unión. La Sala Superior afirmó que los *spots* materia de denuncia eran propaganda electoral, puesto que se verificó, que fue transmitida en periodo electoral y que los promocionales fueron el medio a través del cual el PVEM difundió ante el electorado sus propuestas de campaña, basadas en la plataforma política propuesta para contender en ese proceso electoral. Los *spots* enfatizaron en la promoción de dos iniciativas (pena de muerte contra secuestradores y asesinos) presentadas por el propio instituto político ante el Congreso.

las resoluciones del Consejo General del IFE, en las que se declararon fundados los procedimientos especiales sancionadores incoados en contra del PVEM<sup>1154</sup>.

Para analizar el fallo al que llegó el TEPJF nos apoyaremos en las premisas que sostiene Córdova Vianello al analizar esta sentencia, aunque realizaremos algunos matices<sup>1155</sup>. Al respecto podemos agrupar las razones en dos ejes argumentativos principales: a) si está permitido o no que los parlamentarios contraten directamente tiempos en radio y televisión para difundir sus informes, a pesar de la prohibición expresa de contratación para partidos políticos y terceros contemplada en la CPEUM<sup>1156</sup>; y b) si existe o no un derecho a rendir cuentas a la ciudadanía utilizando los audiovisuales cuando se es parlamentario<sup>1157</sup>.

En primer lugar, no nos queda claro si existe una prerrogativa que posibilite la contratación de espacios de radio y televisión para difundir los informes de labores de los parlamentarios. No es usual que los parlamentarios que están organizados en grupos parlamentarios y que responden a directrices partidistas, para publicitar sus informes tengan que contratar espacios de radio y televisión directamente, sobre todo

---

<sup>1154</sup> El magistrado Flavio Galván Rivera, expresó su reserva por no coincidir con la consideración expuesta en la sentencia, en lo que hace a la consideración de la difusión de los mensajes de los legisladores sobre el desarrollo de su trabajo, porque a juicio del magistrado si se llevó en periodo de precampañas electorales. Por ello, el magistrado no comparte el criterio de la mayoría de magistrados que hace extensiva la limitación de difusión de mensajes, comunicación de informes de su trabajo legislativo también a la etapa de precampaña, en opinión del magistrado esta limitante sólo debe abarcar la etapa de campaña electoral. Véase también la SUP-RAP-87/2009 que fue resuelta en el mismo sentido que las SUP-RAP-75/2009 y la SUP-RAP-87/2009 y otras.

<sup>1155</sup> En este sentido, Córdova Vianello sostiene que “para entender los argumentos que utiliza el Tribunal para llegar a la anticipada conclusión [de la SUP-RAP-75/2009, la SUP-RAP/87/2009 y otras] (...) debemos distinguir tres tipos de razonamientos: el primero tiene que ver con la posibilidad de que los legisladores rindan informes a la ciudadanía y si ello es posible a través de la contratación de publicidad en la radio y la televisión; el segundo se refiere a la modalidad que se deben cumplir en la contratación de la publicidad en radio y televisión para difundir esos informes, y el tercero es que específicamente tiene que ver con los *spots* contratados por legisladores del PVEM que originaron la resolución sancionatoria del IFE que revoca la sentencia”. CORDOVA VIANELLO, Lorenzo: “La reforma trastocada: el caso de los “Informes de labores” del PVEM, en CORDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.): *Democracia sin garantías. Las autoridades vs. la reforma electoral*, UNAM, México, 2009, pág. 67.

<sup>1156</sup> Actualmente el art. 41, base III, apartado A, de la CPEUM (párrafo reformado DOF 10-02-2014), prevé que “los partidos políticos y los candidatos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión”.

<sup>1157</sup> Para abundar más sobre el estudio de esta sentencia, véase ALCOCER VILLANUEVA, Jorge: “Evaluación integral del modelo de acceso a radio y televisión en material electoral”, Resumen Ejecutivo del Informe de Resultados del Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (CEPNA), Proyecto PNUD 00081777, Apoyo a la Observación electoral 2012, Apoyo a estudios nacionales especializados en materia electoral, Dictamen núm. MEC2/06, 29 de enero de 2012, págs. 99-92; BUENDÍA HEGEWISCH, José y AZPIROZ BRAVO, José M.: “Medios de comunicación y la reforma electoral 2007-2008...”, *op. cit.*, págs. 53 y 54; y CORDOVA VIANELLO, Lorenzo: “La reforma trastocada: el caso de los “Informes de labores” del PVEM, en CORDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.): *Democracia sin garantías. Las autoridades vs. la reforma electoral*, UNAM, México, 2009, págs. 59-77.

porque rinden cuentas del desempeño de su labor legislativa. En coherencia, lo esperable es que los informes sean difundidos por el órgano al que pertenecen los legisladores, esto es, por la Cámara de Diputados<sup>1158</sup>.

En segundo lugar, tampoco nos parece oportuno que un legislador, con recursos propios, compre espacios para informar sobre sus labores y gestiones parlamentarias. Tal como lo ha destacado acertadamente Córdova Vianello al señalar que “tratándose de la compra de publicidad en radio y televisión que supone la contratación de un bien particularmente cargo (como lo es el «tiempo aire»), legitimar que ello ocurra con dinero privado abre la posibilidad de que intereses particulares (de quien proporciona los recursos para que ello ocurra) graviten sobre la política”<sup>1159</sup>.

Peor aún, permitir la libre contratación de espacios en audiovisuales a los parlamentarios durante el periodo ordinario, contraviene escandalosamente la racionalización y minuciosa distribución de los espacios de radio y televisión que se otorgan a los partidos políticos durante el proceso electoral. Dicho argumento choca de manera frontal con el espíritu de equidad que busca la regulación de la propagnada electoral en particular, y con la pretendida búsqueda de igualdad entre los contendientes políticos, en en el modelo de comunicación electoral en general<sup>1160</sup>.

Finalmente, aunque la redición de cuentas se realizará una sola vez al año, el ordenamiento no prevé mecanismos que delimiten o controlen eficazmente el alcance de esa difusión. Materialmente es complicado regular un derecho/obligación constitucional que queda fuera de la prerrogativa de acceso a medios de comunicación de los partidos políticos. La sana lógica indicaría que deben ser los partidos quienes a través de los tiempos ordinarios de acceso a medios destinen para sus miembros ciertos espacios para la rendición de cuentas<sup>1161</sup>. O bien, los parlamentarios o titulares

---

<sup>1158</sup> En el mismo sentido, al analizar dichas sentencias Sánchez Muñoz señala que “la contratación de los promocionales se debe hacer exclusivamente por conducto de los legisladores, sus grupos parlamentarios o la Cámara de Diputados”, SÁNCHEZ MUÑOZ, Oscar: “Propaganda gubernamental y elecciones”, *op. cit.*, pág. 60.

<sup>1159</sup> CORDOVA VIANELLO, Lorenzo: “La reforma trastocada: el caso de los “Informes de labores” del PVEM, en CORDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.): *Democracia sin garantías. Las autoridades vs. la reforma electoral*, UNAM, México, 2009, pág. 75.

<sup>1160</sup> Al respecto, el TEPJF ha señalado dos criterios encontrados sobre el periodo de prohibición, por una parte ha afirmado que es legal que los parlamentarios difundan sus informes de actividades mediante promocionales en radio y televisión, no así durante las precampañas y campañas electorales (SUP-RAP-75/2009, SUP-RAP-82/2009, SUP-RAP-87/2009, y SUP-RAP-89/2009). Mientras que por otra parte ha señalado que la difusión de informes de gobierno en periodo de precampaña no es violatorio de la normativa electoral local (SUP-JRC-210/2010 y SUP-AG-45/2010).

<sup>1161</sup> Tal como se prevé en países como Brasil. Aquí la Ley de los Partidos Políticos (Ley núm. 9.9.96, de 19 de septiembre de 1995), contempla en el art. 45 que la propaganda gratuita deberá: (ii) “transmitir los mensajes de los afiliados sobre la aplicación del programa del partido, los acontecimientos relacionados con el mismo y las actividades de los congresistas del partido” [Disponible en

de ejecutivos locales pueden adoptar por una postura institucional y rendir sus informes a través del órgano que representan.

Posiblemente esta última alternativa, podría permitir un importante ahorro en recursos porque se podrían sumar distintos informes para ser presentados y promocionados al mismo tiempo. Incluso tratándose de información institucional, en un gesto de austeridad, se podrían publicitar a través de los medios y sitios oficiales del órgano que representan. Consideremos por ejemplo, las gacetas, periódicos oficiales, sitios webs, redes sociales, entre otros, sin necesidad de ocupar espacios de radiodifusión o prensa ajenos a las Cámaras de las que forman parte.

Otro problema recurrente que se registró con la difusión de informes de labores, fue que los servidores públicos con el afán de publicitarse más allá del ámbito territorial de su competencia, decidían promocionar su imagen a nivel nacional desde el trampolín mediático que brindaba la rendición de cuentas.

Por ejemplo, en la SUP-RAP-24/2011 se analizó la promoción del quinto informe de gobierno del entonces gobernador del Estado de México (PRI), que fue difundido en cadena nacional, en el marco del proceso electoral 2011-2012. Dicho acto provocó que el informe fuera impugnado señalándose que la difusión nacional constituía propaganda gubernamental<sup>1162</sup>. Al respecto la Sala Superior decidió sancionar únicamente a los concesionarios de los canales de televisión por haber transmitido en todo el territorio nacional un informe dirigido a una entidad federativa determinada, eximiendo de responsabilidad al servidor público<sup>1163</sup>.

Ahora bien, de esta sentencia se podría objetar la excluyente de responsabilidad del titular del Gobierno del Estado de México, que aunque fue cuestionada por algunos magistrados no bastó para fincar responsabilidad alguna<sup>1164</sup>. Por el contrario, la Sala Superior se limitó a señalar que el coordinador de comunicación de la entidad

---

<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-dos-partidos-politicos/lei-dos-partidos-politicos-lei-nb0-9.096-de-19-de-setembro-de-1995#tit4> (Consultado 6-09-2014).

<sup>1162</sup> Otras sentencias que abordaron esta problemática fueron las SUP-RAP-24/2011 y la SUP-RAP-125/2011. En el mismo sentido, pero en diferentes términos fue resulta la SUP-RAP-260/2012. Dicha sentencia conoció de la difusión del Primer Informe de Gobierno del gobernador de Puebla, que fue transmitido en diversos medios de comunicación, dentro y fuera del citado Estado. Esta sentencia razona entre otras cosas, el alcance que tuvo el cine como medio de comunicación restringido. La Sala Superior subrayó que el cine es una empresa privada que cuenta con libertad de contratación y de comercio, y que además se rige por normas de derecho privado que escapan al escrutinio de las autoridades electorales. Sobre el uso del cine como medio de comunicación social para difundir propaganda electoral, véase GUICHOT, Emilio (coord.): *Derecho de Comunicación*, op. cit., págs. 225-256.

<sup>1163</sup> Para mayor abundamiento, véase BUENDÍA HEGEWISCH, José y AZPIROZ BRAVO, José M.: "Medios de comunicación y la reforma electoral 2007-2008...", op. cit., págs. 70-71.

<sup>1164</sup> Sobre esta resolución los magistrados Salvador Olimpo Nava Gomar y José Alejandro Luna Ramos formularon voto particular relacionado con la responsabilidad que compartían tanto los concesionarios como los funcionarios públicos.

federativa cuestionada, ordenó la transmisión del mensaje en la zona geográfica que corresponde al Estado de México y que la difusión extraterritorial es atribuible directamente a los concesionarios de las televisoras. Sin embargo, poco se dijo del posicionamiento mediático anticipado y la posible ventaja electoral obtenida, capitalizada por un político y un partido determinado<sup>1165</sup>.

En términos generales, que el titular del ejecutivo local difunda sus logros a nivel nacional, o que un legislador informe a los ciudadanos sobre el desempeño de su cargo con recursos privados corrompe el carácter público de la función de quien trabaja al servicio del Estado mexicano. En el caso de quienes pagan con dinero propio un bien oneroso (acceso a tiempos de radio y televisión) desnaturaliza totalmente la función representativa que ostentan, al permitir que inyecten recursos económicos que personifican intereses ajenos a las labores propias de los poderes públicos<sup>1166</sup>. Asimismo, quienes se aprovechan de la obligación de rendir cuentas para posicionar anticipadamente su imagen en todo el territorio nacional generan una inequidad en la contienda de difícil objeción.

En suma, la prohibición en la difusión de la propaganda gubernamental intenta evitar el empleo de recursos públicos por parte de los titulares de los poderes, a fin de mantener, una neutralidad institucional y equidad en el acceso a propaganda entre los contendientes electorales<sup>1167</sup>. No obstante, dilucidar qué es propaganda gubernamental no ha sido una tarea sencilla. Es hasta la introducción de la LGIPE, cuando en un intrépido intento por dirimir este tipo de controversias y en apretada síntesis jurisprudencial, se ha metido una cuña al respecto<sup>1168</sup>.

---

<sup>1165</sup> En este sentido, Buendía y Azpiroz ha señalado que “principalmente en las entidades federativas, los gobernadores han mantenido su presencia en medios, promocionado informes de gobierno que violan la ley, pero les resultan convenientes, porque la imposición de multas no han desalentado su práctica”. BUENDÍA HEGEWISCH, José y AZPIROZ BRAVO, José M.: “Medios de comunicación y la reforma electoral 2007-2008...”, *op. cit.*, pág. 59.

<sup>1166</sup> En el mismo sentido, CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo: “La reforma trastocada: el caso de los “Informes de labores” del PVEM, en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.): *Democracia sin garantías. Las autoridades vs. la reforma electoral*, UNAM, México, 2009, pág. 75. Véase también la Jurisprudencia 10/2009, rubro: “Grupos parlamentarios y legisladores del Congreso de la Unión. Están sujetos a las prohibiciones que rigen en materia de propaganda gubernamental”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, Año 2, núm. 4, 2009, págs. 20-21.

<sup>1167</sup> En este sentido, SÁNCHEZ MUÑOZ, Oscar: “Propaganda gubernamental y elecciones”, *op. cit.*, pág. 38-99. Véase también Jurisprudencia 26/2010, rubro: “Radio y televisión. Requisitos para decretar la suspensión de la transmisión de propaganda política o electoral como medida cautelar”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, Año 3, núm. 7, 2010, págs. 41-42.

<sup>1168</sup> Art. 242 de la LGIPE (DOF 23-05-2014), “el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda electoral, siempre que su difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la

### 3.3 Adjudicación de programas sociales

Los programas sociales otorgados por el gobierno suelen ser utilizados por los precandidatos o candidatos como herramientas para captar electores. La adjudicación de ciertas ayudas sociales o el condicionamiento en la entrega de las mismas es el *modus operandi* más común. Dicha actuación afecta directamente la libertad de sufragio, y la equidad en la contienda electoral<sup>1169</sup>.

En semejantes términos, Bobbio nos advierte que en “las sociedades contemporáneas (...) que disponen de recursos públicos, tanto si es un diputado, un administrador local o un funcionario estatal, los utiliza como recursos privados a favor de tal o cual ciudadano, el cual a su vez, ofrece su propio voto, o bien de cualquier ventaja económica o de cualquier otro beneficio, que el hombre político o el administrador o el funcionario sustraen al uso público”<sup>1170</sup>.

Como se aprecia, si reconocemos la existencia de estas prácticas y su ilicitud, será justificable el establecimiento de ciertos límites a los servidores públicos en la gestión y promoción de los programas sociales<sup>1171</sup>. El objetivo de las restricciones es evitar que se dé una transacción informal entre un determinado partido político o candidato con la sociedad civil, utilizando o condicionando programas financiados con recursos públicos.

La posibilidad de utilizar o no acciones y programas de gobierno en la propaganda electoral no ha sido pacífica. Por una parte, se ha señalado que no existe impedimento legal para promocionar durante la contienda electoral los logros obtenidos por una determinada Administración. Mientras que por otra parte, se ha afirmado que dicha conducta provoca confusión entre los electores, quienes podrían entender que si no se vota por el partido que oferta los programas sociales vigentes podrían perder las ayudas obtenidas.

---

fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tal informe podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del período de campaña electoral”.

<sup>1169</sup> Véase SUP-RAP-15/2009, SUP-RAP-16/2009, 156/2009 y otras, sentencias en la que la Sala Superior estimó que los programas de desarrollo social son completamente ajenos a los partidos políticos. Para mayor abundamiento sobre esta sentencia, véase RÁBAGO DORBECKER, Miguel: “La propaganda sobre programas sociales como actos de campaña”, *Serie de Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral*, núm. 35, TEPJF, México, 2011.

<sup>1170</sup> BOBBIO Norberto: “La crisis de la democracia y la lección...”, *op. cit.*, pág. 20.

<sup>1171</sup> Art. 449.1, inciso e, de la LGIPE, (DOF 23-05-2014) “1. Constituyen infracciones a la presente Ley de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del DF; órganos autónomos, y cualquier otro ente público: (...) e) la utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o del DF, con la finalidad de introducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato”.

Así las cosas, el primer criterio fue creado convicción en el TEPJF, afirmándose que “la valoración positiva que realiza un partido político en su propaganda, respecto de un programa social, o la utilización de un logro gubernamental, puede confundirse con cuestiones institucionales, no es más que un juicio de valor que, puede ser sometido a confrontación, y que, en todo caso, debe ser permitido hasta en tanto no se rebasen las limitantes”<sup>1172</sup>. Estos límites son apropiarse indebidamente de los programas, o bien, atentar contra la honra y la dignidad de las personas.

La doctrina anterior se ha ido construyendo paulatinamente. Sirva de ejemplo la sentencia SUP-RAP-21/2009<sup>1173</sup>. En este caso se analizó la impugnación que realizó el PRI sobre la desestimación de la denuncia interpuesta en contra del PAN en Coahuila por el uso de propaganda gubernamental (federal) en su favor. La propaganda consistió en la promoción inserta en diversas vallas publicitarias con la frase “Acción es: Apoyar la economía de millones de mexicanos con el Seguro Popular”, contenido que se afirmaba afectaba los principios de equidad, transparencia y legalidad.

Al respecto, la Sala Superior sostuvo que no es antijurídico, considerar que un partido que logró cumplir sus promesas (otorgar a todos los ciudadanos seguridad social), no pueda presumir de ello y tenga que excluir de su discurso general los resultados obtenidos durante el tiempo que gobernó. Por el contrario, la Sala enfatizó en que sería ilógico que los partidos políticos tuvieran por finalidad legal proponer soluciones políticas y que una vez logradas callaran sus victorias<sup>1174</sup>.

En la sentencia anterior destaca el argumento del TEPJF por el que decide sustentar la legalidad de la propaganda emitida por el PAN de Coahuila. Lo relevante de la resolución es que se sostiene con rotundidad que la propaganda que utiliza programas sociales no puede considerarse ilegal, pero sólo si los programas éxitos fueron desarrollados por el partido político que los creó o puso en marcha<sup>1175</sup>.

---

<sup>1172</sup> En este sentido, SUP-RAP-15/2009 y SUP-RAP-22/2009. Véase también la Jurisprudencia 2/2009, rubro: “Propaganda política electoral. La inclusión de programas de gobierno en los mensajes de partidos políticos, no transgreden la normativa electoral”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, Año 2, núm. 4, 2009, págs. 27-28.

<sup>1173</sup> En el mismo sentido, véase las SUP-RAP-23/2009 y SUP-RAP-24/2009 en las que se cuestiona nuevamente la utilización de programas sociales (uso de seguro popular y el programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras) del gobierno federal en propaganda electoral del PAN. Sin embargo, la Sala Superior decide no sancionar al PAN. En semejantes términos, se dictó la SUP-RAP-22/2009, en la que se desechó la denuncia en contra del PAN por la instalación de lonas donde se apreciaba el logotipo del PAN en programas del gobierno federal y la leyenda: “27 millones beneficiados con el seguro popular del Gobierno Federal, ¡El PAN en PRO de tu economía!

<sup>1174</sup> Se reitera la doctrina de las sentencias SUP-RAP-74/2008 y SUP-RAP-90/2008, sobre la imagen positiva que la ciudadanía tiene de los servidores públicos de elección popular, así como de la actuación de los gobiernos claramente identificados con una fuerza política.

<sup>1175</sup> Un caso similar fue el que llegó a la Sala Regional de Toluca en la ST-JRC-63/2011. El juicio de revisión constitucional fue motivado por la difusión de supuesta propaganda gubernamental durante un

Bajo el mismo concepto de agravio, el TEPJF conoció de las sentencias SUP-JRC-64/2011 y SUP-JRC-65/2011. Ambas resoluciones fueron promovidas por el PRD y cuestionaban la aplicación de un artículo del Código Electoral del DF cuyo contenido prohibía a los partidos “utilizar en beneficio propio obras públicas o programas de gobierno”. En este sentido, el PRD solicitó la inaplicación de dicho precepto afirmando que era contrario a la libertad de expresión de los partidos políticos en el contexto de la propaganda política ordinaria que difunden<sup>1176</sup>.

En ambas sentencias la Sala Superior no apreció que el PRD se hubiera apropiado de algún programa de Gobierno del DF como si fuera suyo. Por el contrario, se puso de manifiesto que el PRD pretendía reconocer el acierto del gobierno del DF con el que coincidía plenamente<sup>1177</sup>. En consecuencia, se afirmó que la propaganda cuestionada quedaba permitida en razón de primar la libertad de expresión en el debate político-electoral<sup>1178</sup>.

Con relación al segundo criterio adoptado por el juez electoral, en el que se señala que los programas o ayudas sociales no deben ser utilizados como propaganda electoral, destaca por ejemplo la sentencia SUP-RAP-21/2009. En esta resolución, el magistrado González Oropeza realiza una reflexión, que a nuestro juicio, es muy oportuna para el tratamiento de esta problemática. El magistrado refiere que “una vez que el gobierno decide y determina las políticas públicas, éstas pierden su etiqueta «partidista» y se convierten en acciones del Estado, en razón de que en su configuración e implementación participan otras organizaciones del Estado: el congreso y la

---

proceso electoral de ayuntamiento. La propaganda consistió en promocionar en diversas vallas publicitarias ubicadas por toda la ciudad programas sociales cumplidos por el gobierno. Asimismo, se repartieron diversos volantes con descuentos para el uso de estacionamientos ubicados en algunas plazas comerciales. La Sala Regional en este recurso afirmó que no se identificaba dentro de la publicidad del gobierno el supuesto de propaganda gubernamental de carácter electoral.

<sup>1176</sup> El *spot* fue el siguiente, “Logo del PRD, sol azteca, Gobierna para tu bien CED TLALPAN PRD TLALPAN. Un partido de izquierda que gobierna para tu bien. 300 comedores populares en apoyo a la economía popular. Logo del PRD sol azteca. Tu negocio crece. Programa de apoyo a la micro pequeña empresa. Así sí gana la gente”.

<sup>1177</sup> Vale la pena mencionar que ésta es la segunda ocasión que se implica el mismo precepto. En la SUP-JRC-112/2010. El PRD impugnó la sanción impuesta por el CG del IFE por aplicación directa de este precepto aduciendo que su aplicación no respetaba la libre manifestación de ideas, la opinión pública libre y el fomento a la política democrática que le corresponde a todo partido político en ejercicio de la libertad de expresión. En este caso, la Sala Superior inaplicó el art. 265 del Código Electoral del DF.

<sup>1178</sup> Si acudimos al derecho comparado notaremos que supuestos similares han llevado a otros tribunales a pronunciarse en sentido contrario. Por ejemplo, la Decisión núm. 2007-3888/3967 AN de 29 de noviembre de 2007. La sentencia conoce de dieciocho ceremonias de apertura de viviendas, entrega de llaves simbólicas a los inquilinos y diversos cócteles que ofreció un candidato a diputado (por el distrito de l’Eure-et Loir) durante el proceso electoral de 2007 en Francia. Dichas actuaciones fueron valoradas por el juez constitucional quien determinó anular la elección del distrito de l’Eure-et Loir. Véase sentencia, [disponible en <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2007/2007-3888/3967-an/decision-n-2007-3888-3967-an-du-29-novembre-2007.107515.html>].



administración pública”. Por lo tanto, no es deseable que en los programas sociales adoptados sean vinculadas perpetuamente al partido político en el gobierno que las propuso.

En este orden de ideas, cabría preguntarse si podría admitirse que el partido político que postuló al ciudadano que dirige al gobierno asuma como propias las acciones emprendidas por él; o a la inversa, que sea el gobernante quien aproveche los logros de su partido para promocionar su imagen ante el electorado. La respuesta, a nuestro juicio, en ambos casos es no.

Aunque un partido político represente en un momento dado a la mayoría de los electores en los órganos de gobierno, no puede apropiarse de las políticas públicas para presentarlas como trabajo suyo, y menos fundar en ellas su propaganda política. Lo deseable es que en la propaganda se haga referencia a las propuestas y programas futuros. No sólo a los actos consumados y atribuidos generalmente al trabajo de otros, sobre todo porque normalmente se utilizan acciones de dominio público, como programas y obras sociales<sup>1179</sup>. Estimar lo contrario, implicaría abrir la posibilidad de condicionar el voto de los ciudadanos, a la entrega de los programas emprendidos, o bien, contribuir a la desinformación de quienes sostiene que si no apoyan al partido que propuso el programa ya no serán acreedores de los beneficios sociales.

Es por ello que nos parece conveniente que el TEPJF se replantee nuevamente el debate sobre la adjudicación de programas sociales utilizados en la propaganda electoral<sup>1180</sup>. Es necesario definir la frontera entre la propaganda de un partido político de los proyectos y programas desarrollados por las instituciones públicas. El elector debe tener bien claro que con independencia del partido político que llegue al gobierno seguirá siendo beneficiario de los programas sociales, y que su otorgamiento no estará condicionado a su voto. La eliminación de esta posible amenaza permitirá a la ciudadanía dejar de preocuparse por la posible pérdida de los beneficios sociales recibidos, y quizá entonces, pueda con mayor libertad y tranquilidad sufragar.

---

<sup>1179</sup> Contrario al criterio sostenido por la mayoría, en ambas sentencias SUP-RAP-21/2009 y SUP-RAP-22/2009 destaca el voto particular del magistrado Manuel González Oropeza. El magistrado afirma que la *litis* de los recursos de apelación se centra en determinar si el uso que hizo el PAN de los programas sociales en su propaganda política, es ilegal o no lo es. La Sala Superior ha sostenido en múltiples ocasiones que, en aras de respetar los principios constitucionales rectores de los procesos electorales, los funcionarios públicos deben respetar el principio de imparcialidad y no intervenir en estos procesos. Por ello, con base en los principios de reciprocidad y de proporcionalidad los partidos políticos que postularon a los candidatos electos no deben interferir y menos sacar ventaja de las acciones del gobierno.

<sup>1180</sup> Especialmente por lo que hace al criterio que ha adoptado el TEPJF Jurisprudencia 2/2009, rubro: “Propaganda política electoral. La inclusión de programas de gobierno en los mensajes de los partidos políticos, no trasgreden la normativa electoral”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, Año 2, núm. 4, 2009, págs. 27-28.

#### 4. Propaganda encubierta

El problema de la propaganda encubierta se encuentra vinculado preponderantemente a la adquisición ilegal de espacios en medios de radiodifusión, prensa, telefonía o internet. También se puede subsumir en la simulación de donaciones o en la dispersión de propaganda a través de terceros, normalmente personas o instituciones ajenas al partido político (ej. agencias o corporaciones). La afectación más visible de la propaganda encubierta es que provoca una “desigualdad de armas” en el acceso a medios de comunicación entre los distintos competidores electorales<sup>1181</sup>.

Hay que tener en cuenta que en materia de asignación de espacios para difundir propaganda, estamos ante una prestación pública que tiene que ser económicamente cuantificable y que, como cualquier otra prestación que sale del erario público, cuentan con unos recursos que son por definición limitados (tiempos del Estado). De ahí que a “golpe de vista” destaque la presencia mediática de un partido que ha adquirido ilegalmente tiempo en los medios<sup>1182</sup>. Sin embargo, la desigualdad generada no sólo se aprecia en una mayor visibilidad mediática, sino que supone la disposición de un financiamiento también mayor, que le permite amortiguar el pago de los espacios. Todo ello en conjunto descompensa de manera importante la deseable ubicación de los candidatos en una misma línea de salida.

En este sentido, el establecimiento de controles en la compra y venta de espacios confirma la intención del legislador por frenar el mercado ilegal que se había generado entre ciertos medios de comunicación y algunos partidos políticos. No obstante, en más de una ocasión, las medidas limitadoras han sido impugnadas aduciéndose una afectación a la libertad de expresión de los medios de comunicación y a la libertad de empresa<sup>1183</sup>.

---

<sup>1181</sup> En los mismos términos, en el art. L. 52.1 del código electoral de Francia, se prohíbe “la utilización de cualquier procedimiento de publicidad en la prensa o por cualquier medio de comunicación audiovisual con fines de propaganda electoral”. Dicha restricción es aplicable a la propaganda difundida de manera telemática o telefónica, véase art. L. 50-1. En el mismo sentido la Ley electoral de la Asamblea de la República de Portugal establece en el art. 72 que “(...) queda prohibida la propaganda política adquirida directa o indirectamente a través de medios de publicidad comercial”.

<sup>1182</sup> Véase un interesante análisis sobre el monitoreo callejero como evidencia del gasto en campaña electoral, en vv. AA.: “Diagnóstico del proceso de fiscalización electoral en México”, *op. cit.*, págs. 97 y ss.

<sup>1183</sup> El art. 6, fracción IV, de la CPEUM (párrafo adicionado DOF 11-06-2013) a la letra dice: “se prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa; se contempla el establecimiento de condiciones que deberán regir los contenidos y la contratación de los servicios para su transmisión al público, incluidos aquellas relativa a la responsabilidad de los concesionarios sobre la información transmitida por cuenta de terceros. Dicha regulación se prevé no deberá afectar la libertad de expresión y de difusión”.

Para evitar generar una desproporción en los tiempos de transmisión de promocionales en los medios de comunicación social, el artículo 41 constitucional prevé como conductas prohibitivas, contratar o adquirir tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión<sup>1184</sup>. La restricción pretende generar el suficiente ánimo y convicción sobre la existencia de una violación sustancial, esto es, la inequidad en el proceso electoral. De tal suerte, que se pueda evitar que los medios de comunicación otorguen una porción desmesurada de su tiempo de transmisión a un partido político o candidato determinado<sup>1185</sup>.

Para lograr dicho objetivo, se estableció que fuera el IFE/INE la única autoridad administradora de tiempos de radio y televisión<sup>1186</sup>. Dicha institución debía y debe gestionar el acceso permanente de los partidos políticos en la radio y la televisión, utilizando exclusivamente el tiempo del Estado. Es obligación del INE diseñar las pautas para la asignación de los tiempos que los partidos políticos, candidatos ciudadanos y demás autoridades electorales tienen derecho a recibir. Asimismo, debe atender las quejas y denuncias motivadas por la violación de las normas en el acceso a medios, estableciendo, en su caso, las sanciones correspondientes<sup>1187</sup>.

---

<sup>1184</sup> Art. 41, base III, apartado A, de la CPEUM (DOF 10-02-2014), “los partidos políticos y los candidatos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por si o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión”.

<sup>1185</sup> Tal como se aprecia en la SUP-JDC-215/2005, que conoció de la promoción exacerbada que una televisión local otorgó (antes y durante el proceso electoral) a un candidato (PRI) a la gubernatura de Coahuila. Dicha promoción fue pagada por el ayuntamiento de Saltillo en cantidades muy generosas en comparación con el resto de las televisoras, lo que de acuerdo con la oposición (PAN) afectó la equidad electoral relativa al acceso a medios de comunicación. Sin embargo, en dicha sentencia la Sala Superior señaló que la supuesta afectación no queda probada, debido entre otras cosas, al avasallador resultado del PRI en dichos comicios. Para autores como Pérez de la Fuente en este caso “parecería que el argumento de este caso sería que el periodismo proselitista es un género periodístico legítimo que estaría dentro de la libertad de opinión”. PÉREZ DE LA FUENTE, Oscar: *Libertad de expresión y discurso político...*, op. cit., pág. 195. Para mayor abundamiento sobre este proceso electoral véase FROTO MADARIAGA, Germán y CIENFUEGOS SALGADO, David: “Coahuila 2005”, en CIENFUEGOS SALGADO, David (coord.): *Las elecciones de gobernador en México (2002-2007)*, Editora Laguna, México, 2009, págs. 149-165.

<sup>1186</sup> Art. 41, base III, apartado A, de la CPEUM (DOF 10-02-2014), “el INE será autoridad única para la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales (...); art. 30.1, inciso h, de la LGIPE (DOF 23-05-2014), “fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los objetivos propios del Instituto, a los de otras autoridades electorales y a garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia”.

<sup>1187</sup> El art. 41, base III, de la CPEUM (párrafo reformado DOF 10-02-2014), prevé que “los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley”. El artículo constitucional califica el acceso a medios de comunicación como un derecho, tal como sucede en otros ordenamientos como el portugués en el art. 40 de la Constitución portuguesa o en Italia en el art. 21 de la Constitución de la República Italiana. Sin embargo, dicha consideración no es pacífica en la doctrina tal como lo señala Rosado Iglesias, al sostener que “la doctrina italiana una de las más volcadas sobre este tema, es, al mismo tiempo, una de las más divididas. A la polémica doctrinal cabe añadir una jurisprudencia que ha negado recurrentemente el carácter de

Para dilucidar el significado de las acciones de *contratar* y *adquirir* debemos tener en cuenta la redacción de las disposiciones constitucionales. La expresión *contratar* proveniente del derecho civil, que describe al acuerdo de voluntades de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones<sup>1188</sup>. Por su parte, la palabra *adquirir*, tiene una connotación jurídica (ej. los modos de adquirir la propiedad, la posesión, el usufructo<sup>1189</sup>), también se utiliza, cotidianamente, como sinónimo de coger, lograr o conseguir<sup>1190</sup>.

De la simple lectura de los preceptos se puede entender por una parte, que al referirnos al término contratar se recibe una contraprestación, mientras que al adquirir no necesariamente. Sin embargo, otra posible interpretación indica que sendas conductas son conceptos amplios, imprecisos y vagos, por lo que en materia electoral cabe la posibilidad de incluir los dos tipos de actos indistintamente en ambos conceptos. Por ejemplo, actos que pueden ser onerosos, pero también otros que no reflejan un aumento directo en el capital disponible, como las donaciones, acuerdos no documentados, acuerdos implícitos, pagos en especie, entre otros<sup>1191</sup>.

Desde este punto de vista, para considerar que la conducta prohibida se subsume en el supuesto de adquisición o contratación ilegal, se debe verificar si el partido político por sí mismo, o mediante un tercero, contrató tiempo en radio, televisión, medios impresos y electrónicos, al margen de los administrados por el INE.

Al respecto, autores como Torres Muro y Cantú señalan con acierto que “la adquisición indebida de tiempos de radio y televisión es otro problema clásico, para las autoridades mexicanas. Su trascendencia viene demostrada por el hecho de que «la

---

situación subjetiva accionable en vía judicial al acceso, contradiciendo, pues, tanto la postura de quiénes consideran el acceso como un interés legítimo, como la de aquellos otros que la califican como verdadero derecho subjetivo”. ROSADO IGLESIAS, Gema: *La Televisión Pública...*, op. cit., págs. 230 y 231. Para mayor abundamiento sobre el debate doctrinal italiano, véase PACE, Alessandro, *Stampa, giornalismo, radiotelevisione. Problemi costituzionali e indirizzi di giurisprudenza*, Ed. CEDAM, Padova, 1983, págs. 320-323.

<sup>1188</sup> Art. 1792 del Código Civil Federal (última reforma publicada DOF 24-12-2013).

<sup>1189</sup> Arts. 773, 795 y 988 del Código Civil Federal (última reforma publicada DOF 24-12-2013).

<sup>1190</sup> Consultado en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. [Disponible en <http://lema.rae.es/drae/?val=adquirir>] (Consultado 5-06-2014).

<sup>1191</sup> Sin embargo, de acuerdo con la SUP-RAP-234/2009 contratar y adquirir son dos acciones diferentes. las acciones prohibidas por la disposición prevista en el artículo 41, base III, apartado A, párrafo segundo, de la CPEUM, consisten en “contratar o adquirir”, mientras que el objeto materia de la prohibición son los “tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión”. Al enunciar las acciones no permitidas; contratar o adquirir, la disposición constitucional utiliza la conjunción 'o', de manera que debe considerarse que se trata de dos conductas diferentes. Por tanto, las conductas prohibidas por el precepto en examen son, contratar tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, por sí o por terceras personas y, adquirir tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, por sí o por terceras personas. En el mismo sentido, véase Jurisprudencia 29/2010, rubro: “Radio y televisión. La auténtica labor de información no contraviene la prohibición de adquirir o contratar tiempo”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, Año 3, núm. 7, 2010, págs. 38-39.

televisión es el medio dominante de información política en términos absolutos, para todos los grupos educativos y de ingresos en México»<sup>1192</sup>. Los autores destacan un problema fundamental que ha sido obviado por el tribunal al evaluar la problemática, este es, el papel que desempeña la televisión como herramienta de información de la sociedad mexicana. La arraigada “tele-cultura”, si se nos permite la expresión, es una de las formas más utilizadas para informar y deformar la opinión pública<sup>1193</sup>. La programación cotidiana está saturada de telenovelas, programas de revista y películas cuyos datos no son ociosos, por el contrario destaca el apego del público mexicano por la televisión y el tipo de contenidos que consumen<sup>1194</sup>.

Por otra parte, existe una clara afinidad entre las apreciaciones de los electores y las tendencias que marcan los *mass media*, explicable en gran medida por el tratamiento informativo que los medios le dan a la información política. En el caso de las televisoras el apoyo que otorgan al candidato que promueven suele ser muy evidente. Por lo que, la indiscutible presencia de la televisión en un importante sector de la población, merece por lo menos una reflexión más profunda por parte de las autoridades electorales (en términos tanto cualitativos como cuantitativos) al

---

<sup>1192</sup> TORRES MURO, Ignacio: “La libertad de expresión, y equidad en las campañas electorales...”, *op. cit.*, pág. 46; y CANTÚ, Jesús y otros: “Conexión entre medios de información y preferencias electorales”, *Revista de Derecho Electoral*, Especial sobre Observación Electoral 2012, núm. 4, 2013, pág. 262.

<sup>1193</sup> Al respecto, algunas voces señalan que “el promedio de tiempo diario por persona frente a un televisor es de alrededor de cuatro horas con 45 minutos y, de nueve horas y 25 minutos por hogar (...) Las preferencias de la audiencia mexicana es clara, eligen sintonizar novelas, programas de revista, y películas (...)”. [Información disponible en <http://www.animalpolitico.com/2013/05/los-mexicanos-prefieren-la-tv-a-los-periodicos-parametria/#axzz33ssTnnZu>]. Mientras que existen voces que refieren que “el *rating* de la televisión va en franca disminución”, véase por ejemplo lo señalado en [<http://www.proceso.com.mx/?p=366731>] (Consultada 6/06/2014). En este sentido, Buendía Hegewisch al analizar el comportamiento electoral en el proceso electoral 2011-2012, señala que “otro hallazgo importante del estudio es que la cobertura de las campañas se movió en dirección similar a los resultados de las encuestas (...) en términos generales, los programas de televisión tenían alguna influencia en la decisión de voto para al menos el 70% de los encuestados, mientras que una tercera parte, consideró que los programas de televisión que empleaban no tenían ninguna influencia en su decisión de voto”. BUENDÍA HEGEWISCH, José: “Observación electoral y medios de comunicación en México. Lecciones aprendidas y visión con futuro”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*. Especial sobre Observación Electoral 2012, núm. 4, 2013, pág. 95.

<sup>1194</sup> En este sentido, autores como Buendía Hegewisch y Azpiroz Bravo, señalan “un caso emblemático se dio en la campaña de 2006, cuando en una telenovela de alto *rating* en Televisa, uno de los protagonistas (Armando Araiza, quien en 2009 habría una campaña similar a favor del PVEM) dijo en uno de los capítulos, y señalando sus razones, que votaría por Felipe Calderón para la presidencia”, BUENDÍA HEGEWISCH, José y AZPIROZ BRAVO, José M.: “Medios de comunicación y la reforma electoral 2007-2008...”, *op. cit.*, pág. 67, Nota 16. Para mayor abundamiento, véase el análisis realizado sobre la cobertura mediática de las elecciones 2011-2012 en televisión y prensa escrita, en vv. AA.: “Observatorio de Medios y Opinión Pública”, Informe de actividades EGAP-ITESM Campus Monterrey, Proyecto PNUD, Fondo de Apoyo a la Observación electoral 2012, 2012; y CANTÚ, Jesús, y otros: “Conexión entre medios de información y preferencias electorales”, *Revista de Derecho Electoral*, Especial sobre Observación Electoral 2012, núm. 4, 2013, págs. 251-273.

momento de analizar las controversias sobre propaganda en televisión<sup>1195</sup>. Veamos algunos ejemplos.

La SUP-RAP-198/2009 razona la impugnación motivada por la denuncia en contra de un candidato del PAN, por haber difundido de manera ilícita en televisión abierta, radio y en diversas paradas de autobuses propaganda a su favor. Dicha propaganda consistió en publicitar la imagen del candidato a través de un promocional televisivo de una revista de circulación nacional. La Sala Superior al analizar la propaganda sostuvo que no constituye simple publicidad comercial, sino que se realizó para disfrazar el apoyo partidista de una campaña. Por lo que concluyó que los anuncios cuestionados sí implicaron actos proselitistas del candidato, lo que se verifica del análisis de las frases utilizadas, la difusión del anuncio en cadena nacional y en los horarios de mayor audiencia. Subsumiéndose, en consecuencia, el *spot* televisivo en los supuestos de adquisición de propaganda prohibida<sup>1196</sup>.

Para identificar que existe propaganda encubierta, se han asumido diversos criterios. Por una parte se ha señalado que no es necesario tener los documentos en los que conste una prestación de servicios profesionales de difusión o una compraventa, sino que basta tener acreditado que se utilizaron los espacios en beneficio de un candidato para obtener ventaja en la jornada electoral<sup>1197</sup>. Mientras que por otra parte, se ha señalado que es necesario acreditar el vínculo entre el candidato y el sujeto que contrata la propaganda, esto es, aportar pruebas suficientes de la adquisición ilegal, y que la propaganda en los medios de comunicación incluya la imagen o la plataforma de un partido político concreto<sup>1198</sup>.

Para ejemplificar el primer criterio tenemos la SUP-RAP-6/2010. En esta resolución se cuestionó la imposición de una multa al PAN y la exclusión de responsabilidad de dos candidatos y dos concesionarias, por la adquisición ilegal de tiempo en diversos medios de comunicación. El acto se concretó en la transmisión del cierre de campaña del PAN, en el que participaron dos candidatos panistas que aspiraban al cargo de gobernador y de un ayuntamiento en el proceso electoral local de Sonora.

---

<sup>1195</sup> Hasta el 2010 el censo de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), registró 26,048,531 viviendas particulares con al menos una televisión. [Disponible en <http://www.inegi.org.mx>].

<sup>1196</sup> Se aplica la doctrina sobre la responsabilidad de los partidos políticos *culpa in vigilando* de sus dirigentes, militantes, miembros, simpatizantes o incluso de terceros, siempre y cuando la conducta de éstos sea de interés de esa entidad dentro del ámbito de actividad del partido político involucrado. En el mismo sentido, SUP-RAP-18/2003, SUP-RAP-47/2007, SUP-RAP-43/2008, y SUP-RAP-70/2008, entre otras.

<sup>1197</sup> Véase las sentencias SUP-JRC-108/2011, SUP-RAP-419/2012, SUP-RAP-441/2012, SUP-RAP-443/2012, y otras.

<sup>1198</sup> En este sentido véase SUP-RAP-466/2012, SUP-RAP-449/2012, SUP-RAP-140/2012, SUP-RAP-18/2012 y otros.

Al respecto, la Sala Superior razonó que además de la responsabilidad que compete al partido político por la adquisición ilegal, los candidatos también debían asumir su participación dado que obtuvieron beneficios electorales con la difusión del cierre de campaña de su partido (PAN), así como aplicar las sanciones atribuibles a la concesionaria por la transmisión del cierre de campaña. En consecuencia, se ordenó se individualizara la sanción en función de la gravedad de la falta para fincar responsabilidad, al partido político, los candidatos y a la concesionaria<sup>1199</sup>.

Lo destacable del caso anterior, es que en esta sentencia se aprovecha para abundar sobre uno de los problemas más frecuentes en tema de propaganda encubierta, es decir, sobre la acreditación del vínculo entre el candidato y el sujeto que contrata la propaganda. Concluyéndose en la resolución que es suficiente para tener por acreditada la adquisición o contratación del espacio mediático, que el tiempo de radio o televisión otorgado al partido político o al candidato haya sido obtenido por una persona (física o moral) distinta al INE<sup>1200</sup>.

En contraste, el segundo criterio lo podemos apreciar a través de sentencias como la SUP-RAP-359/2012 en la que se alegó, entre otras cosas, adquisición ilegal de tiempos en radio y televisión, revistas, barras de opinión y noticieros. Al respecto, la Sala Superior afirmó no apreciar las supuestas irregularidades, dado que no se logró acreditar con suficiencia la adquisición indebida en los medios de comunicación.

En la resolución anterior, los magistrados electorales señalaron que era necesario probar la relación entre el sujeto que se beneficia de los tiempos de radio y televisión para hacer propaganda y el medio que los difunde. Al no haber quedado acreditado

---

<sup>1199</sup> En esta misma línea argumentativa, podemos citar por ejemplo el asunto del que conoció la Sala Superior en la sentencia SUP-RAP-101/2010. En esta resolución se impugnó la sanción impuesta a una televisora (Tv Azteca) y a la coalición “Todos por Tamaulipas” (PRI, PANAL y PVEM) por la adquisición por cuenta de terceros (la televisora) de tiempos en televisión para difundir el promocional de un revista de circulación nacional, en cuya portada se difundió propaganda electoral en favor del candidato a gobernador por la citada coalición. Al respecto, la Sala Superior apreció que la conducta debía ser calificada con la atenuante de «gravedad especial» como resultado de la verificación de 82 impactos que promocionó la revista. Asimismo, fue considerada la reincidencia de la televisora en este tipo de omisiones. En consecuencia, se ordenó al CG del IFE emitir una nueva resolución. En semejantes términos, véase la SUP-JRC-108/2011 que analiza la figura del “decomiso” como medida cautelar de la propaganda. En la sentencia se cuestiona el dictamen que resuelve sancionar al PAN por adquisición indebida de propaganda electoral. La sanción se impuso debido a que se detectaron diversas irregularidades (contratación no reportada de notas informativas entrevistas y reportajes) en el informe de campaña presentado por el PAN sobre el origen, monto y destino de los recursos aplicados en sus campañas del proceso electoral local del 2007.

<sup>1200</sup> En esta sentencia, la Sala Superior concluye que no es necesaria la existencia de material probatorio tendente a demostrar un vínculo o relación entre los candidatos o terceros y las concesionarias de estaciones de radio o canales de televisión que transmitan promocionales, pues basta con que no se encuentren autorizados por el IFE. En el mismo sentido véase SUP-RAP-421/2012 y SUP-RAP-88/2013.

con suficiencia dicho vínculo el agravio sobre adquisición indebida fue declarado infundado.

El caso más destacado de propaganda encubierta lo encontramos en las elecciones de Michoacán para la renovación de gobernador y ayuntamientos de 2012. En ambos procesos se cuestionaron diversos vicios al procedimiento electoral, pero ahora nos centraremos en la problemática que planteó la supuesta adquisición de propaganda a favor de un partido político.

Una noche antes del día de la jornada electoral –elecciones locales (gobernador y ayuntamientos)- se transmitió en vivo y por televisión abierta la pelea internacional del boxeador mexicano Juan Manuel Márquez y del filipino Emmanuel Dapidran Pacquiao que se desarrollaba en las Vegas Nevada, Estados Unidos. La pelea fue transmitida por Tv Azteca, a nivel nacional, en horario *prime time*, y destacó porque Márquez portó en sus calzoncillos el emblema del PRI.

La transmisión fue impugnada ante la Sala Regional de Toluca por el PAN cuyo acto calificó como una promoción indebida (adquisición de tiempos en televisión) en favor del PRI. Se señaló que además la difusión de la pelea de box se dio en periodo de reflexión, viciando con ello el proceso electoral para la renovación de ayuntamiento en el municipio de Morelia Michoacán. Al respecto, la Sala Regional resolvió en el recurso ST-JRC-117/2011 la nulidad de la elección al considerar, entre otras cosas, que efectivamente la transmisión y difusión de la propaganda se dio fuera de los plazos autorizados por la autoridad electoral competente. En consecuencia, con ello se violentó el principio constitucional de equidad en el acceso a medios de comunicación<sup>1201</sup>.

La conducta del boxeador Márquez de decidir usar en su calzoncillo el emblema del PRI durante la pelea de box le generó diversas sanciones ante la autoridad electoral administrativa nacional. Esta indebida conducta dio pie para que la Sala Superior conociera de la amonestación pública que le había impuesto el IFE, y de la renuncia que el boxeador manifestó en su cumplimiento dado que el deportista insistía en acogerse inexactamente a su derecho a la libertad de expresión<sup>1202</sup>.

Posteriormente, sobre el mismo acto, el PAN impugnó los resultados de la elección de gobernador de Michoacán. El partido político utilizó los mismos argumentos que en la sentencia anterior, es decir, la difusión de la pelea en periodo de reflexión, la ilícita

---

<sup>1201</sup> Véase la Tesis XII/2004, rubro: “Multa impuesta en el procedimiento administrativo sancionador. Si la infracción es de carácter patrimonial debe cumplir una función similar o equivalente al decomiso”, *Jurisprudencia y Tesis Relevante 1997-2005*, Compilación Oficial, TEPJF, págs. 705-706.

<sup>1202</sup> De ello dan cuenta las SUP-RAP-278/2012, SUP-RAP-100/2012 y SUP-RAP-105/2012.



promoción del PRI y la adquisición indebida de tiempos de televisión. Sin embargo, esta vez la Sala Superior llegaría a una conclusión diversa.

A pesar de lo resuelto por la Sala de Toluca sobre el mismo asunto, el razonamiento de la Sala Superior fue contrario. Se afirmó que la pelea de box transmitida en televisión abierta, durante la jornada de reflexión del Estado de Michoacán, en la que participó el deportista mexicano Juan Manuel Márquez vistiendo un calzoncillo con el emblema del PRI, no era propaganda electoral. Por lo tanto, se sostuvo la no contravención al principio de equidad en la contienda electoral, al apreciar que dicha conducta no tenía carácter determinante para el resultado de la elección de Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán. Consecuentemente, se confirmó la declaratoria de legalidad y validez de la elección de gobernador electo de Michoacán al candidato del PRI<sup>1203</sup>.

Sin duda, la transmisión de la pelea en periodo de veda electoral destaca, no sólo por la presunción de una irregularidad evidente, la irrupción del tiempo de reflexión, sino también por lo extraordinario de su contexto y por la afluencia de variables poco frecuentes. Es decir, el evento tuvo lugar fuera del territorio mexicano (Las Vegas Nevada, EEUU), situación que en principio, parecía indicar un supuesto de incompetencia por territorio, o en su caso, la aplicación de la sanción a la concesionaria de la televisora por el desacato a la norma electoral que prohíbe la difusión de propaganda durante la veda electoral<sup>1204</sup>.

Otro aspecto que llama la atención, es que tampoco se acreditó la intervención del PRI en la organización o patrocinio del evento para el encuadre de la *culpa in vigilando*. El único elemento discutido ampliamente en la resolución fue el emblema del PRI inserto en los calzoncillos de Márquez.

El artilugio de probar el costo exacto del emblema utilizado por Márquez ha resultado complejo. Por una parte tenemos el ámbito mercantil, que señala que es habitual que los boxeadores utilicen sus calzoncillos para promocionar marcas comerciales por las que recibe importantes ingresos económicos. Mientras que por otra parte, el deportista insistía en que la utilización del emblema del partido político fue el resultado de un “genuina” manifestación de simpatía política y de libertad de expresión, privándose con ello del beneficio económico que le aportan los emblemas<sup>1205</sup>. La relación directa de costo-beneficio del emblema del PRI fue un asunto

---

<sup>1203</sup> A través de las sentencias SUP-JRC-6/2012, SUP-JRC-7/2012, SUP-JRC-8/2012 y otras.

<sup>1204</sup> Aunque existía un precepto art. 25.1, inciso c, del antiguo Cofipe que señalaba la prohibición expresa de “rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros (...)”. Ahora Art. 159.5 de la LGIPE (DOF 23-05-2014), “queda prohibida la transmisión en territorio nacional de (...) propaganda contratada en el extranjero”.

<sup>1205</sup> Al respecto Márquez insistía acogerse a una inexacta libertad de expresión señalando, “yo me lo puse (logotipo) por convicción, por mí mismo. Yo puedo ser partidario, como dicen; puedo tener un

de difícil verificación en el plano electoral<sup>1206</sup>. Sin embargo, por ahora, baste recordar que toda marca promocionada en el argot mediático tiene un coste, no menor que el atribuible a la propaganda político-electoral.

Sobre la probanza de las irregularidades ocurridas en el proceso electoral, Torres Muro ha señalado que las mismas, “(...) tendrían, primero, que estar plenamente demostradas, un resultado difícil de alcanzar dada la lógica opacidad de las conductas implicadas (...) y en segundo lugar, tendría que haber cambiado el resultado de las elecciones. El dato de que deben ser determinantes no es un dato baladí (...) porque solamente un fraude enorme podría convencer a un tribunal de que es preciso corregir todo el proceso electoral, declarando la anulación”<sup>1207</sup>. Presupuestos que, a diferencia de la Sala Superior, sí fueron apreciados por la Sala Regional de Toluca en el mismo acto controvertido.

La propia Sala Superior sabedora de lo resuelto por la Sala Regional de Toluca afirmó que para el estudio del emblema del PRI incluido en los calzoncillos de Márquez partieron de diverso acervo probatorio. Específicamente, la Sala Superior se refirió al deslinde del acto cuestionado que expresó públicamente en dos ocasiones el PRI. Primero, ante el Consejo General del IFE de Michoacán, y segundo, en el seno de un

---

equipo de fútbol, mi equipo, y en este caso mi equipo es el PRI. Puedo ponerme el parche, y existe la libertad de expresión”, dijo Márquez en entrevista [Disponible en [http://sdnoticias.com/nota/267098/YO\\_no\\_sabia\\_que\\_habia\\_elecciones](http://sdnoticias.com/nota/267098/YO_no_sabia_que_habia_elecciones); <http://www.quadratin.com.mx/Noticias/Usode-logo-del-PRI-en-pantaloneta-fue-por-conviccion-dice-Márquez>, y <http://www.vanguardia.com.mx/juanmauelmarquezdefiendelogodelpri>]. En Acuerdo del CG del IFE, Resolución del CG del IFE respecto del procedimiento especial sancionatorio incoado con motivo de la denuncia interpuesta por los partidos políticos PAN, PRD y Nueva Alianza, así como por la c. Nayelli Martínez Bonifacio, en contra de los partidos políticos PRI, PVEM, los cc. Fausto Vallejo Figueroa, Juan Márquez Méndez y de Televisión Azteca, S.A. de C.V., concesionaria de las emisoras XHIMT-TV Canal 7 y XHDF-TV Canal 13, por hechos que consideran constituyen infracciones al Cofipe, identificados con el núm. de expediente SCG/PE/PAN/CG/133/PEF/49/2011 y sus acumulados SCG/PE/PRD/CG/134/PEF/50/2011, SCG/PE/IEM/CG/136/PEF/52/2011, SEG/PE/IEM/CG/137/PEF/53/2011 y SEG/PE/NMB/JL/OAX/141/PEF/57/2011, CG11/2011, (DOF 24-02-12), 18 de enero de 2012, págs. 127-130.

<sup>1206</sup> Se sancionó a Juan Manuel Márquez con una amonestación pública en el Acuerdo del CG del IFE, Resolución del CG del IFE respecto del procedimiento especial sancionatorio incoado con motivo de la denuncia interpuesta por los partidos políticos PAN, PRD y Nueva Alianza, así como por la c. Nayelli Martínez Bonifacio, en contra de los partidos políticos PRI, PVEM, los cc. Fausto Vallejo Figueroa, Juan Márquez Méndez y de Televisión Azteca, S.A. de C.V., concesionaria de las emisoras XHIMT-TV Canal 7 y XHDF-TV Canal 13, por hechos que consideran constituyen infracciones al Cofipe, identificados con el núm. de expediente SCG/PE/PAN/CG/133/PEF/49/2011 y sus acumulados SCG/PE/PRD/CG/134/PEF/50/2011, SCG/PE/IEM/CG/136/PEF/52/2011, SEG/PE/IEM/CG/137/PEF/53/2011 y SEG/PE/NMB/JL/OAX/141/PEF/57/2011, CG11/2011, (DOF 24-02-12), 18 de enero de 2012.

<sup>1207</sup> TORRES MURO, Ignacio: “La supuesta financiación ilegal...”, *op. cit.*, pág. 1188.

procedimiento sancionador sobre la supuesta adquisición de la propaganda impresa en los calzoncillos<sup>1208</sup>.

Asimismo, existió otro factor que fue ponderado con mayor contundencia en la elección del Ayuntamiento de Morelia, esto fue, la diferencia de menos de un punto porcentual de la votación que obtuvo el primer contendiente respecto del segundo, lo que en especie tampoco fue aplicable en la elección de gobernador<sup>1209</sup>.

Finalmente, la Sala Superior sostuvo que existe discrepancia de criterios esencialmente porque la Sala Regional de Toluca parte de la errónea premisa de que el PRI contrató la inserción y la difusión del emblema cuestionado, lo que desde la perspectiva de la Sala Superior carece de fundamento probatorio.

A nuestro juicio ambas sentencias son altamente discutibles. La sentencia emitida por la Sala Regional de Toluca, contrario al criterio sostenido hasta ese momento por el propio tribunal sobre la imposibilidad de invalidar una elección motivada por una supuesta inequidad en el acceso a medios de comunicación, dicta sentencia firme anulado el sufragio de los ciudadanos<sup>1210</sup>. Un costo que difícilmente es de recibo en la jurisprudencia electoral, especialmente si el mismo supuesto fue convalidado ante la Sala Superior<sup>1211</sup>.

Por lo que hace a la sentencia que resuelve la Sala Superior, los criterios de evaluación de los agravios esgrimidos sobre inequidad en el acceso a medios suscitan más de una pregunta sobre el verdadero alcance de la afectación mediática. Además a nadie

---

<sup>1208</sup> En este sentido, véase Jurisprudencia 16/2011, rubro: "Procedimiento administrativo sancionador. El denunciante debe exponer los hechos que estima constitutivos de infracción legal y aportar elementos mínimos probatorios para que la autoridad ejerza su facultad investigadora", *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, Año 4, núm. 9, 2011, págs. 31-32.

<sup>1209</sup> Véase Tesis 39/2002, rubro: "Nulidad de la elección o de la votación recibida en una casilla criterios para establecer cuándo una irregularidad es determinante para su resultado", *Justicia Electoral* (Revista del TEPJF), Suplemento 6, 2003, pág. 45.

<sup>1210</sup> Véase SUP-JRC-357/2010 y SX-JRC-134/2010. En este contexto, de acuerdo con la Sala Superior resulta importante señalar que el régimen sancionador en materia de radio y televisión cuya aplicación corresponde al IFE, nunca previene como sanción la nulidad de una elección local (en términos de la legislación electoral de Veracruz); ello obedece, a que la aplicación de la normativa que rige los procesos electorales de cada entidad federativa, corresponde directamente a las autoridades electorales locales, en términos del art. 116, fracción IV, incisos b, c y m, de la CPEUM (DOF 10-02-2014).

<sup>1211</sup> Al respecto, en más de una ocasión, el TEPJF ha señalado que "el sistema de nulidades, en el ámbito del Derecho electoral, tiene como finalidad invalidar cualquier acto que no observe los principios constitucionales y los requisitos legales exigidos, por lo que se trata de un mecanismo mediante el cual se busca garantizar la vigencia del Estado Democrático de Derecho. Entre los criterios rectores del sistema de nulidades, en materia electoral, destaca el de la conservación de los actos jurídicos válidamente celebrados, cuya finalidad es preservar aquellos actos de autoridad que resulten válidos, aun cuando tengan irregularidades, siempre que éstas sean insuficientes para invalidarlos" SUP-JRC-6/2012, SUP-JRC-7/2012, SUP-JRC-8/2012, y otros. Véase para todo, Tesis 31/2004, rubro: "Nulidad de elección. Factores cualitativo y cuantitativo del carácter determinante de la violación o irregularidad", *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, Compilación Oficial, TEPJF, págs. 725-726.

escapa que en dicha elección existieron otras irregularidades relevantes que igualmente fueron desestimadas generando, por lo menos, inquietud sobre la limpieza de la elección y sobre la legitimidad de su validación.

En concreto, la acumulación de criterios discrepantes sobre un mismo acto, aunado a la desestimación masiva de agravios es un síntoma visible de una deficiente comunicación al interior del propio tribunal y de la inconsistente línea doctrinal que se sigue en materia de propaganda encubierta, lo que plantea una llamada de atención en la credibilidad de las resoluciones<sup>1212</sup>.

En otro orden de ideas, en todo este apartado se han mencionado algunos problemas relacionados con la adquisición o contratación de espacios en radio y/o televisión, pero ¿qué pasa si estos espacios se ceden voluntariamente?, ¿cómo se prueba?, y ¿qué sucede si la promoción la hace un ciudadano en ejercicio de su libertad de expresión? Las respuestas no son de fácil solución, veamos algunas sentencias en las que se han planteado estas situaciones.

Sobre la concesión gratuita de espacios tenemos la sentencia SUP-RAP-64/2012. En la resolución se cuestiona, entre otras cosas, la participación de varios partidos políticos (PRD, PT y Movimiento Ciudadano) que cedieron sus espacios de radio y televisión a una asociación civil (MORENA) que no tenía derecho a ellos; por lo que dicha actuación, se dijo, trasgredía el principio de equidad electoral<sup>1213</sup>.

Al respecto, la Sala Superior subrayó que solamente los partidos políticos pueden hacer uso de los tiempos o pautas autorizadas por el IFE/INE para difundir su propaganda política o electoral. Por lo que no existe posibilidad alguna de que una asociación de carácter civil, como lo es MORENA, pueda participar mediante emblemas o referencias dentro de la difusión de los promocionales que son exclusivos de los partidos políticos. En consecuencia, la propaganda cedida por los partidos para la promoción de MORENA constituye una infracción normativa en materia de radio y televisión<sup>1214</sup>.

---

<sup>1212</sup> Para mayor abundamiento, véase SUP-JRC-6/2012, SUP-JRC-7/2012 y SUP-JRC-8/2012, entre otros. Algunas de las irregularidades adicionales alegadas fueron, actos anticipados de campaña, violación al principio de equidad, legalidad e imparcialidad en el uso de recursos públicos para favorecer a un fuerza electoral dentro de la competencia, violaciones por el principio de separación iglesia-Estado, utilización de una tarjeta denominada “la Efe”, propaganda negativa, delincuencia organizada, entre otros, factores que condicionaron la libertad del voto ciudadano.

<sup>1213</sup> Al respecto, véase Tesis 3/97, rubro: “Agrupaciones políticas nacionales. No pueden realizar actividades de observancia electoral”, *Justicia Electoral* (Revista del TEPJF), Suplemento 1, 1997, pág. 35.

<sup>1214</sup> En el mismo sentido, SUP-RAP-255/2012 y SUP-RAP-103/2012. Véase Jurisprudencia 30/2012, rubro: “Radio y televisión. Los partidos políticos no pueden utilizar el tiempo que les asigna el IFE, para promoción de asociaciones civiles”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, Año 5, núm. 11, 2012, págs. 22-23.

En el mismo sentido, la sentencia SUP-RAP-452/2012 conoció de la cesión, a título gratuito, de un espacio en radio para publicitar a una candidata en una elección de diputados federales. Concretamente se impugnó un entrevista transmitida en un programa de radio, en donde a decir del PRD se evidenció la adquisición indebida del espacio. Al respecto, la Sala Superior afirmó tener por acreditado que el representante legal y presidente del consejo de administración de la radiodifusora en cuestión era hermano de la candidata. Tras probarse el vínculo de la candidata y del representante del medio cuestionado se confirmó la adquisición indebida del espacio mediático.

Como se observa en las dos sentencias anteriores la cesión de los espacios se pudo verificar por una parte, por la mención de los partidos que otorgaron sus tiempos a una asociación civil, y por la otra, por el lazo filial existente entre la entrevistada y el representante del medio de comunicación que realizó la entrevista. Sin embargo, no en todos los casos la cesión de tiempos en audiovisuales es evidente.

Como ya mencionábamos la donación o concesión graciosa de espacios en medios de comunicación es un problema que agudiza su dificultad en la etapa probatoria. Suele ocurrir que el análisis termina por equiparse a la genuina contratación de un espacio sin que se aporten pruebas fehacientes sobre el ilícito. Porque aunque existe una presunción real de la violación o del fraude a la ley, el juez se encuentra obligado a pronunciarse, incluso ante la ausencia de la prueba<sup>1215</sup>.

En este sentido, el segundo problema se da en el análisis que realizan las autoridades competentes sobre las pruebas aportadas para comprobar si efectivamente se contrató o adquirió tiempos de radio y televisión. Durante el desahogo de un procedimiento especial sancionador o un juicio electoral es normal que se utilicen pruebas públicas y privadas para crear convicción en quien decide. Pero debido a la especial dificultad que presenta la materia relativa a radio y televisión, se suele recurrir a pruebas especiales que están relacionadas con informes técnicos sobre la cobertura mediática, la capacidad de bloqueo de las operadas, la frecuencia con que se difunden los *spot* en radio y televisión (monitoreo), entre otros<sup>1216</sup>.

---

<sup>1215</sup> Véase sobre la prueba, TORRES MURO, Ignacio: “La supuesta financiación ilegal...”, *op. cit.*, págs. 1187-1191; y BÁEZ SILVA, Carlos y CIENFUEGOS SALGADO, David: *La prueba en el Derecho Electoral...*, *op. cit.*; MONTERO AROCA, Juan: *La prueba...*, *op. cit.*; TARUFFO, Michele: *La prueba*, *op. cit.* Del mismo autor, *La prueba de los hechos*, Trotta, Madrid, 2002; y SENTÍS MELENDO, Santiago: *La prueba...*, *op. cit.* Véase también, Tesis aislada de la SCJN, rubro: “Libertad de expresión y derecho a la información en el ámbito académico. Su especial protección”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Seminario Judicial de la Federación, 1a. CL/2014 (10a).

<sup>1216</sup> Véase Tesis 27/2008, rubro: “Pruebas técnicas. Por su naturaleza requiere de la descripción precisa de los hechos y circunstancias que se pretenden demostrar”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, Año 2, núm. 3, 2009, págs. 54-55.

La problemática anterior se pone de relieve en las sentencias SUP-RAP-78/2010 y SUP-RAP-95/2010. En estas resoluciones se cuestionaron diversas notas informativas difundidas en televisión por la coalición “Unidos por la paz y el progreso” (PAN-PRD-PT) en el marco del proceso electoral de gobernador en el Estado de Oaxaca. En este caso, la autoridad electoral al evaluar las notas informativas apoyándose en un informe académico, decide otorgarles valor probatorio y ordena sancionar a la coalición<sup>1217</sup>. En sentido contrario, la coalición alegó que las notas informativas sólo tenían carácter indiciario no probatorio, por lo que la sanción a su juicio era ilegal<sup>1218</sup>.

Al respecto, la Sala Superior, tras cuestionar el carácter del informe académico aportado como prueba, afirmó que la autoridad responsable calificó de manera indebida la opinión del experto académico como documental privada, cuando en realidad el informe constituía solamente un criterio orientador<sup>1219</sup>. En coherencia, se ordenó la revocación de la sanción impuesta.

La dificultad añadida de la etapa probatoria, se suele mostrar en la identificación objetiva de los elementos que permiten acreditar la compra-venta o adquisición indebida en los medios de comunicación social<sup>1220</sup>, porque como es de todos

---

<sup>1217</sup> El agravio se condensa en cuestionar el informe del académico, que si bien pudiera considerarse como una documental privada, al provenir de una persona que no tiene fe pública, ni ser emitido por una autoridad en ejercicio de sus funciones, carece de valor probatorio y sólo constituye un elemento de carácter orientador para la autoridad que lo valora. Más aún, la Sala Superior señaló que al tratarse de la opinión de un especialista en el tema de las ciencias y medios de comunicación, publicidad y campañas electorales, debe estudiarse de manera análoga a una consulta que cualquier juzgador puede realizar a una obra de carácter doctrinal, para orientar la decisión que en su caso, se tome sobre el procedimiento sometido a su consideración.

<sup>1218</sup> Véase Jurisprudencia 38/2002 rubro: “Notas periodísticas. Elementos para determinar su fuerza indiciaria”, *Justicia Electoral*, (Revista del TEPJF), Suplemento 6, 2003, pág. 44.

<sup>1219</sup> Véase SUP-RAP-78/2010 y SUP-RAP-95/2010 y otros. Revisar especialmente el informe de Julio Juárez Gámez en el que aborda la diferencia entre nota informativa e infomercial. Al respecto sostiene que la nota informativa es la unidad de contenido en donde se presentan hechos y/o declaraciones considerados relevantes de interés público por el medio de comunicación que la produce. Como característica formal, se aprecia que la nota informativa está expresamente incluida dentro del tiempo del noticiero. Usualmente, el conductor del noticiero o reportero hace referencias expresas a la nota informativa. La narrativa, edición y transmisión de la nota informativa dependen del medio informativo, por lo que no está sujeta a la aprobación de terceros. Su transmisión está justificada por los criterios editoriales objetivos que caracterizan la producción de contenidos de un medio de comunicación. Por último, la propiedad intelectual de la nota informativa la ostenta el medio de comunicación que la transmite y conlleva derecho de autor.

<sup>1220</sup> Una sentencia, que aunque fue desestimada, merece ser mencionada por incluir además de un problema relacionado con entrevistas entraña un problema de ilicitud de la prueba en materia electoral, es la SUP-RAP-209/2010. Durante el evento “Regata Bicentenario 2010” el entonces gobernador de Veracruz fue entrevistado por diversos medios sobre algunas grabaciones telefónicas en las que presuntamente se escuchaba su voz, mismas que al parecer constituían pruebas de un espionaje. El gobernador en la misma entrevista calificó de “delincuente confeso” al presidente nacional del PAN por difundir las grabaciones en diversos medios. Al respecto, el PAN cuestionó la difusión de dicha entrevista porque denigraban y ofendían a sus militantes y al propio partido. Al respecto, la Sala Superior afirmó que los argumentos cuestionados no constituyen propaganda electoral porque los mismos se

conocidos, la ilegalidad presenta un problema evidente la obscuridad, opacidad y discreción cuando se realizan<sup>1221</sup>.

Otro problema que se engendra en la propaganda encubierta tiene que ver con el uso de espacios mediáticos para manifestar apoyo político a candidatos o partidos, en tiempo electoral prohibido, y que se intenta encuadrar en la libre manifestación de ideas. Esto ocurre cuando en ejercicio aparente de la libertad de expresión política, un ciudadano aprovecha su imagen para promocionar positivamente o negativamente a un partido político concreto.

Así lo ilustran las sentencias SUP-RAP-83/2012 y SUP-RAP-279/2012, que conocen de la impugnación del PAN en la que se cuestionan una serie de promocionales difundidos por un reconocido actor de televisión. Los promocionales cuestionados indicaban lo siguiente, "Soy Héctor Bonilla y no pertenezco a ningún partido, soy un ciudadano y como tú estoy harto de la forma en que nos han gobernado siempre, que te parece la nueva cara del partido más viejo, qué opinas de 12 años de desperdiciar la alternancia, somos millones los que podemos lograr un cambio verdadero démosle la oportunidad a quien quiere gobernar con nosotros, este 2012 cambiemos de historia «MORENA y Movimiento Progresista»".

Al respecto, la Sala Superior afirmó que del análisis del promocional es posible advertir que el actor sugiere que se le dé la oportunidad de gobernar a la asociación civil MORENA, y a los partidos PRD, PT y Movimiento Ciudadano, que formaron la coalición "Movimiento Progresista". Por lo que se advierte una promoción implícita del voto a favor de los citados partidos y de la asociación civil; y se aprecia que el promocional constituye una simulación de propaganda electoral. En consecuencia, la Sala Superior ordenó suspender la difusión del anuncio porque no se ajusta a los principios de legalidad<sup>1222</sup>.

En suma, los vocablos contratar o adquirir, incluyen cualquier acto que tenga por objeto transmitir o difundir propaganda de índole electoral. Esta interpretación nos parece la más adecuada porque es la que previsiblemente logrará otorgar el alcance deseado, esto es, impedir que tanto los partidos y candidatos como terceras personas

---

desarrollaron fuera del proceso electoral por lo que quedan fuera del objeto de estudio. En consecuencia, no puede entrar al análisis de contenido ni de los promocionales con escuchas ni de la entrevista cuestionada.

<sup>1221</sup> Véase Tesis 37/2004, rubro: "Pruebas indirectas. Son idóneas para acreditar actividades ilícitas realizadas por los partidos políticos", *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*. Compilación Oficial, TEPJF, págs. 833-835.

<sup>1222</sup> En sentido contrario véase SUP-RAP-359/2011. Asimismo véase la Jurisprudencia 23/2010, rubro: "Medidas cautelares en elecciones locales. Corresponde determinarlas al IFE, tratándose de propaganda difundida en radio y televisión", *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, Año 3, núm. 7, 2010, págs. 26-28.

puedan acceder a los medios en tiempos no asignados por INE. Es relevante advertir que la adquisición supone un modo de contratación amplio que incluye no solamente las formas bilaterales, en las que se obtienen contraprestaciones recíprocas, tales como el pago en numerario o en especie, sino también otras como son las donaciones, concesiones gratuitas, invitaciones a participar en programas de revista, entrevistas, entre otras.

#### 4.1 Entrevistas

La entrevista “sirve para abordar un tema en profundidad con un medio de comunicación específico y en exclusiva”<sup>1223</sup>. El continuo cambio de hechos y de posiciones de los candidatos permite que la conversación a modo de preguntas que se responden genere una comunicación fluida entre el comunicador y el entrevistado<sup>1224</sup>. Ello convierte a la entrevista en una herramienta informativa directa que nos permite conocer la posición de los entrevistados sobre temas concretos y recientes.

Conviene tener presente, que el medio en el que se lleve a cabo la entrevista puede condicionar la forma en que se desarrolle. Por ejemplo, durante la campaña electoral la televisión e Internet afectan la velocidad en la organización del cuestionamiento porque reducen los tiempos del discurso político, y modifican el “menú” informativo acorde a las demandas de celeridad e inmediatez que exigen los medios audiovisuales y electrónicos<sup>1225</sup>.

Los candidatos que aspiran a un cargo de elección popular, cuando son entrevistados en el contexto de una precampaña o campaña pueden en ejercicio de su libertad de expresión contestar a los cuestionamientos. Sin embargo, no está permitido hacer declaraciones en las que hagan expresa mención sobre sus propuestas comiciales y soliciten el sufragio<sup>1226</sup>. No obstante, dicha limitación no ha impedido que “tanto

---

<sup>1223</sup> CANEL, María J.: *Comunicación de las Instituciones...*, op. cit., pág. 258.

<sup>1224</sup> En este sentido, Astudillo Reyes señala que “la entrevista por televisión proporciona la mejor información electoral que se puede obtener de las noticias, esto es, los problemas del debate y la información exhaustiva de las posiciones del candidato”. ASTUDILLO REYES, César: y otros: “La libertad de expresión y sus principales manifestaciones...”, op. cit., pág. 208.

<sup>1225</sup> Para mayor abundamiento sobre el papel que desempeñan las entrevistas en época electoral, véase MAZZOLENI, Gianpietro, *La comunicación política*, op. cit., pág. 201; y JUST, Marion, CRIGLER, Ann, y BUHR, Tami: “Voice, substance, and cynicism in presidential campaign media”, *Political Communication*, núm. 16, 1999, págs. 25-44.

<sup>1226</sup> Al respecto, véase lo señalado por el TEPJF en la SUP-RAP-532/2011, “las entrevistas realizadas a candidatos o dirigentes partidistas son lícitas y no constituyen propaganda electoral cuando se realicen: a) en tiempos previos a la precampaña y campaña respecto de su parecer sobre algún tema determinado, no existe impedimento constitucional o legal, para que tal candidato perfile en sus respuestas consideraciones que le permitan posicionarse en relación con su específica calidad de



medios como partidos [hayan] encontrado formas para que exista lo que se ha denominado como mercado negro de ventas de entrevistas y menciones, algo que es muy difícil demostrar pues al estar restringido por la ley no existen contratos o prueba que puedan evidenciar este tipo de operaciones”<sup>1227</sup>, debido entre otras cosas, a la dificultad en su rastreo.

Incluso, puede ocurrir que bajo el aparente ejercicio del periodismo libre se simule una entrevista, cuando en realidad, la intención sea promocionar mediáticamente la imagen, candidatura o partido político en el marco de un proceso electoral<sup>1228</sup>. Dicha conducta fue recurrente en las elecciones del último lustro, lo que ha hecho mella a la prohibición constitucional en la adquisición de tiempos en radio y televisión a favor o en contra de candidatos y partidos políticos<sup>1229</sup>.

Así tenemos por ejemplo, la SUP-RAP-234/2009 que por las particularidades del caso que analiza, se ha convertido en una sentencia cabecera en materia de entrevistas. En ella se cuestionó la entrevista realizada al entonces candidato Demetrio Sodi (PAN), que se llevó a cabo durante la transmisión dominical de un partido de fútbol (por cadena nacional y en *prime time*), en el marco de campaña electoral en la que contendía al cargo de jefe delegacional en la Miguel Hidalgo (DF). La entrevista fue impugnada señalándose que constituía propaganda electoral adquirida ilícitamente<sup>1230</sup>.

---

candidato; b) que sus comentarios se formulen en el contexto de una entrevista, cuya naturaleza, obliga a que su difusión, a diferencia de los promocionales o *spots*, se concrete a un número limitado de transmisiones y en un contexto específico que no la haga perder su calidad de labor periodística”.

<sup>1227</sup> VV. AA.: “Evaluación y perspectivas del modelo de comunicación político-electoral en México”, *op. cit.*, pág. 52.

<sup>1228</sup> Aunque ciertamente como lo indica la SUP-RAP-459/2011, “no existe disposición que sujete a las entrevistas a normas claras que las limiten como propaganda; éstas sólo se sancionarán cuando se haga como simulación que signifique un fraude a la CPEUM y a la ley”. Incluso “cuando la entrevista es una simulación, difundida repetidas veces en distintos espacios de manera prolongada, el ámbito periodístico se sobrepasa y se vuelve un medio publicitario que atenta contra la normativa electoral”. En este sentido, véase SUP-RAP-234/2009 y sus otros, SDF-JDC-69/2009, SUP-RAP-239/2009, SUP-RAP-240/2009, SUP-RAP-243/2009, SUP-RAP-251/2009, SUP-RAP-304/2009, SUP-RAP-48/2010, SG-JRC-204/2009, SUP-RAP-20/2010, SUP-RAP-96/2010, SUP-JRC-273/2010, SUP-JRC-108/2011 y SUP-RAP-532/2011.

<sup>1229</sup> Tal como ocurrió en el proceso electoral 2011-2012, así lo señalan autores como Astudillo Reyes, al evaluar la cobertura que los medios otorgaron a los candidatos clasificándolos en sus diversos géneros periodísticos, por ejemplo señala que en, “la entrevista, se obtuvo que Peña Nieto pudo hablar en vivo 175 horas, mientras que López Obrador sólo pudo hacerlo en un total de 79 horas, lo que evidencia un porcentaje mucho mayor de cobertura para el candidato priista en formato mucho más accesible y convincente para el votante común”.

<sup>1230</sup> Véase intervención [Disponible en <http://www.youtube.com/watch?v=cDZ54PEueIQ>]. La transmisión en el canal 2 de Televisa también conocido como “el canal de las estrellas”, no es un dato menor. Al respecto, se ha señalado que el canal 2 “en conjunto con sus estaciones afiliadas, es la cadena líder de televisión en México y la cadena líder de televisión española en todo el mundo en términos del potencial de audiencia que puede recibir su señal. La programación del canal 2 se transmite a todo el país a través de 127 estaciones concesionadas, las 24 horas del día, los siete días de la semana. Las

La sentencia razonó, entre otras cosas, que del examen de las declaraciones del candidato se advierten sus aspiraciones electorales, que se aprecian en el señalamiento “de tener la oportunidad de gobernar la delegación Hidalgo (DF) promovería incansablemente este deporte”. Asimismo, se estudiaron las condiciones de tiempo (horario estelar de un domingo), lugar (un partido de fútbol de semifinales), y modo (cadena nacional), variables que abonaron a dilucidar la relevancia (exposición mediática) de la entrevista<sup>1231</sup>. Y por último, la Sala se dio a la tarea de averiguar si la entrevista había sido grabada con antelación al evento, o realmente fue producto del ejercicio del libre periodismo<sup>1232</sup>. Una vez hecho el análisis pertinente, la Sala Superior concluyó que la entrevista realizada al candidato Demetrio Sodi sí constituyó un acto de propaganda electoral, sin embargo, no se demostró la compra de la entrevista<sup>1233</sup>.

---

estaciones afiliadas generalmente retransmiten la programación y la publicidad del canal 2 sin interrupciones. Estas estaciones se conocen como “repetidoras”. La compañía estima que la cadena del canal 2 llega aproximadamente a 26.6 millones de hogares, que representa más del 98.3% de los hogares del país (...). “Reporte anual que se presenta de acuerdo con las disposiciones de carácter general aplicables a las emisoras de valores y a otros participantes del mercado de valores, por el año terminado el 31 de diciembre de 2013”, Realizado por Grupo Televisa en términos del art. 104 del Mercado de Valores, pág. 50. [Documento disponible en <http://i2.esmas.com/documents/2013/05/28/3020/reporte-anual-por-el-ano-terminado-al-31-de-diciembre-de-2012.pdf>] y reproducido también en el “Proyecto de Lineamientos Generales del IFT”, pág. 16. [Disponible en [http://www.ift.org.mx/iftweb/wp-content/uploads/2013/11/Proyecto\\_de\\_Lineamientos\\_Generales.pdf](http://www.ift.org.mx/iftweb/wp-content/uploads/2013/11/Proyecto_de_Lineamientos_Generales.pdf)].

<sup>1231</sup> El caso Sodi fue resuelto en primer lugar, por el Tribunal Electoral del DF declarando la nulidad de la elección de la delegación Miguel Hidalgo por una serie de irregularidades graves. Posteriormente, ante la Sala Regional del DF se revocó la resolución. Sin embargo, no deja de llamarnos la atención la disímil argumentación entre ambos órganos electorales. Para mayor abundamiento sobre este caso, véase PÉREZ DE LA FUENTE, Oscar: *Libertad de expresión y discurso político...*, op. cit., págs. 187-190; y ACKERMAN, John M.: “Una reconceptualización del Derecho electoral a la luz del caso Sodi”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 128, 2010, págs. 563-594.

<sup>1232</sup> De acuerdo con el TEPIF la manifestación de expresiones periodísticas auténticas o genuinas está permitida en radio y televisión como regla general. En este sentido, SX-JRC-28-2009, SX-JRC-55-2009, SDF-JRF-69-2009, SUP-RAP-280-2009, SUP-RAP-22-2010, SX-JRC-45-2010, SX-JRC-113-2010, SUP-RAP-118-2010, SUP-JRC-273-2010 y SUP-RAP-11-2011. Además, para que la información difundida por los profesionales de la información se considere un ejercicio genuino de periodismo debe: a) tener la intención de informar al público, y b) las noticias elegidas no deben ser contrarias a la dignidad de la persona, ni pongan en peligro su integridad física o intelectual, así como de la colectividad. Así lo señalan las sentencias SUP-JRC-79/2011, SUP-JRC-80/2011, SX-JRC-45/2010 y SX-JRC-28/2009.

<sup>1233</sup> Un elemento de prueba como los señalados habría permitido constatar, cuando menos, si la empresa denunciada tenía como práctica común y habitual en las transmisiones televisivas de partidos de fútbol, abrir recuadros en la pantalla e interrumpir provisionalmente la narración, para hacer entrevistas a personajes conocidos, mientras continua el encuentro, o si ese fenómeno se presentó solamente en el partido celebrado entre los equipos Pumas y Puebla, el veintitrés de mayo del 2009. Sobre el particular destaca también la actitud procesal de los demandantes, Partido Político Convergencia y Ana Gabriela Guevara Espinoza, quienes en las demandas de apelación que se analizan y en los diversos recursos que dieron origen a los expedientes SUP-RAP196/2009 y SUP-RAP-203/2009, que fueron acumulados en la SUP-RAP-190/2009, no hicieron valer agravios dirigidos a evidenciar alguna deficiencia en la actuación del consejo responsable, relacionada con la omisión de realizar diligencias tendientes a indagar, con mayor profundidad, si entre el candidato Sodi, el PAN y la empresa Televimex,

El caso Sodi expone el desmesurado uso de artilugios de los que se han servido algunos políticos para intentar sortear la ley electoral. El empleo de entrevistas realizadas en noticieros previa planificación y con objeto de promocionar al candidato, son a todas luces actos que contravienen la ley electoral. En este sentido, las autoridades electorales en más de una ocasión han tenido que sancionar por el intento de burlar la ley, haciendo uso de estas y otras estrategias fraudulentas<sup>1234</sup>.

La tensión entre la garantía del libre periodismo y la observancia a la ley electoral es latente. El irrestricto respeto a la ley electoral es un supuesto que permite el equitativo y libre desarrollo de los comicios. Si se respeta la gestión y administración del árbitro electoral sobre los tiempos de radio y televisión para los contendientes, se podrá garantizar una igualdad de armas en la visibilidad política mediática<sup>1235</sup>.

No obstante, el propio TEPJF también ha señalado la obligada protección de la labor periodística durante los comicios<sup>1236</sup>. Sobre todo, ha sido enfático en señalar que la difusión de entrevistas en radio y televisión, cuando se den en ejercicio de la auténtica labor de información, no pueden ser entendidas como contratación o adquisición indebida de espacios en los medios<sup>1237</sup>. De ahí que en cada caso se deban analizar las circunstancias particulares para determinar si estamos frente a un legítimo derecho de la información, o una simulación que implique un ilícito en las entrevistas otorgadas a los medios.

Por ejemplo, en la SUP-RAP-22/2010 se cuestionaron dos entrevistas realizadas a una candidata que participaría en proceso electoral local de 2009 para contender por una alcaldía. Las entrevistas se otorgaron a los programas “Entérese a las dos” y “Horizontes”, en ambos programas el entrevistador era el esposo de la candidata. Dichos actos, de acuerdo con el PAN, violentaban la normativa electoral sobre propaganda electoral y el acceso a la radio y la televisión, pues se presumía que la

---

existió un acuerdo de voluntades, en cualquiera de las formas que permite la hipótesis de contratar o adquirir tiempo en televisión, para introducir, por medio del formato de entrevista, mensajes de contenido electoral, fuera del tiempo destinado para el Estado, cuya administración es facultad es exclusiva del IFE.

<sup>1234</sup> En este sentido, véase SUP-RAP-190/2009, SUP-RAP-22/2010, SUP-RAP-116/2010, SUP-RAP-111/2011, SUP-RAP-573/2011, SUP-RAP-452/2012, SUP-RAP-489/2012, entre otros.

<sup>1235</sup> En este sentido véase BIGLINO CAMPOS, Paloma: “Propaganda electoral y principio de igualdad de armas”, en RÍOS VEGA, Luis E. (ed.): *Tópicos electorales. Un diálogo judicial entre América y Europa*, CEP-TEPJF, Madrid, 2011, págs. 155-168.

<sup>1236</sup> Véase Jurisprudencia 29/2010, rubro: “Radio y televisión. La auténtica labor de información no contraviene la prohibición de adquirir o contratar tiempo”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, Año 3, núm. 7, 2010, págs. 38-39.

<sup>1237</sup> En el mismo sentido, véase SUP-RAP-546/2011 y la SUP-RAP-412/2012. En estas sentencias se reitera la doctrina asentada por la Sala Superior en la que afirma que los entrevistados en el contexto de una campaña electoral, sobre todo si se trata de candidatos, tienen permitido realizar declaraciones en donde se haga expresa mención de sus propuestas de campaña. Extendiendo dicha permisibilidad a la inclusión de frases o slogans, es decir, pueden existir elementos de propaganda electoral lícitamente.

candidata contrató, acordó o de algún modo adquirió beneficios de las citadas empresas a través de la cobertura noticiosa, lo que genera inequidad en la contienda electoral<sup>1238</sup>.

Al respecto, la Sala Superior afirmó que del análisis de la pruebas no se desprende una contratación onerosa de las entrevistas, sin embargo sí se acreditó la adquisición indebida de tiempos en los programas “Horizontes” y “Entérese a las Dos”, derivado de la posición privilegiada que tiene el esposo de la candidata en la empresa concesionaria de los medios aludidos. En consecuencia, la Sala Superior ordenó al Consejo General del IFE emitir una nueva resolución en la que se resolviera imponer las sanciones correspondientes<sup>1239</sup>.

Dejar al descubierto los intereses que subyacen en una entrevista, en apariencia, producto del ejercicio libre del periodismo es, con frecuencia, una labor agotadora. Más aún, si se requiere exteriorizar los lazos existentes entre el entrevistador y el entrevistado, o entre la concesionaria y el partido político, porque de existir dichos vínculos no siempre se corre con la suerte de ser manifiestamente notorios como en el caso anterior. En consecuencia, nos parece, que para fincar las responsabilidades y establecer las posibles sanciones, el juez tendrá que otorgar mayor peso a la aparición mediática de un espacio no pautado por el árbitro electoral, y restar peso a la exacta verificación de la contratación o adquisición<sup>1240</sup>.

Otro interesante supuesto que se ha presentado en la etapa comicial es aquél que tiene que ver con la inserción de entrevistas en programas de revista o del “corazón”. Veamos un ejemplo. En el marco de la elección para la renovación del poder ejecutivo estatal de Michoacán, la entonces candidata a la gubernatura por el PAN acudió a un programa denominado, “Historias Engarzadas”. En dicho programa fue entrevistada para dar a conocer su trayectoria personal y profesional, dejando al descubierto una vida de superación personal. Con antelación a la transmisión de la entrevista se difundió un *spot* en el que se daba cuenta del canal (cobertura nacional) y la hora

---

<sup>1238</sup> Para mayor abundamiento sobre esta sentencia véase PÉREZ DE LA FUENTE, Oscar: *Libertad de expresión y discurso político...*, op. cit., págs. 186-187.

<sup>1239</sup> En semejantes términos, véase la SUP-RAP-574/2011, SUP-RAP-573/2011 y SUP-RAP-574/2011. Con motivo de las SUP-RAP-573-2011 y SUP-RAP-574/2011 la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) emite un desplegado criticando las nuevas formas de llevar a cabo los debates y las entrevistas. [Información disponible en <http://www.cirt.com.mx/portal/index.php/comunicacion/desplegados/635-se-restringen-debates-y-ahora-se-investigaran-entrevistas-en-radio-y-tv>] (Consultada 29-04-2014).

<sup>1240</sup> Sobre la sentencia SUP-RAP-589/2011 Pérez de la Fuente señala que “existe la prueba clara de la *dependencia* -su no *independencia*- de los periodistas cuando el representante legal de la emisora es el marido de la candidata. Lo que se censura es la distorsión del debate político utilizando cuotas de poder y la restricción de la libertad de los profesionales del periodismo”, PÉREZ DE LA FUENTE, Oscar: *Libertad de expresión y discurso político...*, op. cit., pág. 205.

(*prime time*) del programa. Dichos actos fueron cuestionados por el PRD, quien señaló que se trataba de propaganda adquirida o contratada directamente por el PAN.

La Sala Superior resolvió en la SUP-RAP-589/2011 que en efecto, la entrevista realizada a la candidata panista, por las características particulares de su intervención (campaña electoral) constituía propaganda política-electoral, por lo que no quedaba amparada por la libertad de expresión o información<sup>1241</sup>. En coherencia, aseveró que el acto cuestionado contrariaba lo dispuesto por la normativa electoral, específicamente por lo que hace a la prerrogativa en el acceso a medios y al principio de equidad que debe prevalecer en la contienda.

No obstante, llama la atención un aparente cambio de criterio detectado en la doctrina electoral en una resolución con características semejantes al caso anterior. En la SUP-RAP-40/2012 se cuestionó la transmisión de promocionales del programa televisivo “El Cafecito”, en el que a modo de entrevista se promocionaron las propuestas electorales de la candidata panista al cargo de gobernador en Michoacán.

La sentencia se centró en el análisis de las expresiones emitidas por la candidata durante la entrevista, concluyéndose que no se detectó promoción personalizada de la candidata, en razón de que se trató de una actividad periodística. Adicionalmente, se señaló que cuando en los programas de radio o televisión se emitían entrevistas relacionadas con candidatos, era lógico que se hiciera mención de sus actividades o propuestas, puesto que la actividad periodística pretende aportar una información exhaustiva y objetiva en torno al candidato que se presenta.

En consecuencia, la Sala Superior afirmó que del análisis de la entrevista no se demuestra que fuera un acto de simulación que intentara conculcar la normativa electoral. Por el contrario, se advirtió que la difusión del citado programa consistió en un ejercicio de libre expresión, comunicación de ideas y labor periodística, debido a que en este caso, no hubo datos o elementos que permitan inferir lo contrario<sup>1242</sup>.

---

<sup>1241</sup> En el mismo sentido, se resolvieron las sentencias SUP-RAP-118/2008 y otros, SUP-RAP-119/2008, SUP-RAP-254/2008, SUP-RAP-281/2009, SUP-RAP-288/2009 y SUP-RAP-30/2010.

<sup>1242</sup> En el mismo sentido, la SUP-RAP-546/2011. En esta sentencia se cuestionaron dos entrevistas realizadas a la candidata a la gubernatura de Michoacán, en las que hacía referencia a algunas de sus propuestas electorales en caso de llegar a ser electa. Al respecto, la Sala Superior dijo que las entrevistas se llevaron a cabo en un auténtico ejercicio de libre expresión, comunicación de ideas y de labor periodística, ya que no hay datos o elementos que permitan inferir la simulación de una modalidad de comunicación con los ciudadanos que, en realidad, tenga como objetivo el posicionamiento indebido de una candidata a un puesto de elección popular, en detrimento del principio de equidad en el acceso de los partidos políticos a la radio y televisión. Sin embargo, en este caso llama la atención que la discusión de los magistrados se vuelca en discutir las preferencias políticas de los periodistas. En semejantes términos, SCIDH *Tristán Donoso contra Panamá*, de 27 de enero de 2009.

Desde la perspectiva anterior, si en los programas periodísticos los candidatos generan noticias, entrevistas, reportajes o crónicas, cuyo contenido versa sobre elementos de naturaleza electoral, ese proceder se debe considerar lícito al amparo de los límites constitucionales y legales previstos en la normativa electoral, debido a que es producto de la genuina labor periodística<sup>1243</sup>. Especialmente si tomamos en cuenta que una de las funciones de los medios de comunicación es dar a conocer a la ciudadanía las ofertas políticas que contienden en el proceso, de tal forma que se induzca un voto lo más informado posible<sup>1244</sup>.

No obstante lo anterior, este último criterio no es del todo consistente con la finalidad del modelo de regulación de la propaganda, cuyo objetivo principal es buscar y mantener la equidad en el acceso a tiempos de radio y televisión<sup>1245</sup>.

Por el contrario, se debe ser muy cuidadoso al momento de evaluar las entrevistas a candidatos u operadores políticos. Si la entrevista se origina en el marco de un proceso electoral, se difunde con antelación o de manera repetitiva en diversos espacios durante un periodo prolongado; o bien, si se desarrolla fuera del contexto de inmediatez y espontaneidad que caracteriza a este género periodístico, con toda seguridad, estaremos frente a una simulación de libre periodismo. A nuestro parecer, dicha ficción trasciende al ámbito periodístico y se convierte en un medio publicitario,

---

<sup>1243</sup> En este sentido, SUP-RAP-234/2009 y otros, SUP-RAP-280/2009, SUP-RAP-234/2009 y otros.

<sup>1244</sup> En el mismo sentido, véase la SUP-RAP-280/2010. En esta sentencia se cuestionó la legalidad de un reportaje realizado a una candidata que fue difundido por televisión, durante un proceso electoral, fuera de los tiempos asignados por el IFE. La Sala Superior mencionó que cuando se realiza dicha clase de ejercicios periodísticos, en tiempos de campaña sobre un partido político o un candidato, lo lógico era que se presentaran imágenes sobre el tema que se aborda. También se consideró oportuno hacer referencia a las actividades o propuestas del entrevistado, puesto que el reportaje pretendía aportar información exhaustiva y objetiva en torno al tema del mismo. En ese orden de ideas, se hizo notar que si en un reportaje un candidato llevaba a cabo actos de propaganda electoral, ese proceder se debía considerar lícito al amparo de los límites constitucionales y legales establecidos, pues una de las funciones de los medios de comunicación era poner a disposición de la ciudadanía todos los elementos que considerara de relevancia para el conglomerado social, entre los que, por supuesto, en tiempo de campaña electoral se encontraban las propuestas concretas de gobierno de los candidatos.

<sup>1245</sup> Al respecto, Alcocer Villanueva señala que la “problemática [de las entrevistas] difícilmente podría ser enfrentada por el IFE, aun con el uso más extenso del SIATE, ya que implicaría la verificación y análisis no sólo de los promocionales difundidos en televisión y radio, sino de toda la programación noticiosa, programas de debate e incluso de otro tipo de programas, como los de espectáculos. En este sentido, para la consolidación del modelo hace falta un auténtico compromiso de partidos políticos y candidatos para desterrar toda práctica violatoria de la ley, así como de los concesionarios y permisionarios para impedir la venta subrepticia de propaganda electoral encubierta dentro de la programación regular”. ALCOCER VILLANUEVA, Jorge: “Evaluación integral del modelo de acceso a radio y televisión en material electoral”, Resumen Ejecutivo del Informe de Resultados del Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (CEPNA), Proyecto PNUD 00081777, Apoyo a la Observación electoral 2012, Apoyo a estudios nacionales especializados en materia electoral, Dictamen núm. MEC2/06, 29 de enero de 2012, pág. 143.

que si resulta contrario a la normativa electoral ameritará, por lo menos, la imposición de alguna sanción<sup>1246</sup>.

## 4.2 Noticieros

La propaganda inserta en programas de contenido noticioso ha sido uno de los problemas más recurrentes y de difícil solución en las últimas elecciones<sup>1247</sup>. La gran mayoría de los partidos que impugnan la difusión de propaganda en los noticieros que se transmiten en radio, televisión o Internet, afirman que esta propaganda no está incluida en el pauta establecido por el órgano electoral competente. Por lo tanto, la difusión de la misma sugiere, las más de las veces, la contratación directa o indirecta de espacios en medios de comunicación social, contraviniendo así la prohibición expresa de adquisición de espacios en radio y televisión<sup>1248</sup>.

En este sentido, autores como Sartori mencionan que hay dos tipos de información que se pueden utilizar para no informar: subinformación y desinformación. La primera entendida como un “empobrecimiento de la información a través de la insuficiencia de datos o mediante la elección de ciertos hechos de la noticia”; y la segunda es “una manipulación por parte de los profesionales de la noticia mediante la distorsión o falseo de la información”<sup>1249</sup>. De ahí que se insista en una pretendida objetividad

---

<sup>1246</sup> Así nos parece que lo ha entendido el INE al emitir el Acuerdo del CG del INE, por el que se aprueban los lineamientos generales que, sin afectar la libertad de expresión y la libre manifestación de las ideas ni pretender regular dichas libertades, se recomiendan a los noticiarios respecto de la información y difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos y de los candidatos independientes en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 160, numeral 3 de la LGIPE, INE/CG133/2014, de 20 de agosto de 2014.

<sup>1247</sup> En este sentido Díez-Picazo Giménez señalan que “el problema de las noticias y opiniones sobre políticos y personajes públicos (...) [es] que la ponderación está sometida a un régimen especial”. DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, Luis M.: *Sistemas de Derechos Fundamentales*, op. cit., pág. 325.

<sup>1248</sup> Art. 5 del Reglamento de Radio y Televisión en materia electoral, “la pauta es la orden de transmisión, en que se establecen, los esquemas de distribución en cada día de transmisión, especificando la estación de radio o canal de televisión, el periodo, las horas de transmisión, el partido político a que corresponde cada mensaje y las franjas horarias de transmisión para los mensajes del Instituto y otras autoridades en la materia”.

<sup>1249</sup> En este sentido, Sartori señala que “la distorsión implícita e inevitablemente en el proceso de creación o manufactura de la realidad, incluida naturalmente la política. La explica en términos de producción de la noticia de acuerdo a dos consideraciones: a) criterios organizativos, prácticas profesionales y vehículos técnicos, y b) criterios de valor, culturalmente informados o inspirados en una determinada concepción del mundo”. Adicionalmente, asevera que “la verdadera desinformación: no [es] informar poco (demasiado poco), sino informar mal, distorsionado”. SARTORI, Giovanni: *Homo videns...*, op. cit., págs. 93-106. Un resumen estupendo sobre distorsión política véase en MAZZOLENI, Gianpietro: *La comunicación política*, op. cit., pág. 193.

informativa al momento de abordar información política durante la campaña electoral<sup>1250</sup>.

La problemática de los noticieros ha generado un considerable número de impugnaciones que han llegado tanto a la Sala Superior como a las Salas Regionales<sup>1251</sup>. Por ejemplo, en la SUP-RAP-7/2011 se cuestionó la presunta contratación de tiempos en televisión en favor del PRI. En concreto, se impugnó un noticiero en el que se daba a conocer la toma de protesta del candidato a gobernador del PRI en el Estado de Oaxaca. Asimismo, se denunció la participación de diversos medios de comunicación que le dieron cobertura al evento, y difundieron la noticia a través del género conocido como nota informativa, acogiéndose a su libertad de expresión e información<sup>1252</sup>.

Al respecto, la Sala Superior afirmó que el mensaje difundido encuadraba en el concepto de propaganda dado que la transmisión fue realizada fuera del noticiero y dentro del espacio destinado a la publicidad comercial. De igual forma, la Sala Superior se percató de que la transmisión de la toma de protesta del candidato no fue considerada en el pautado ordenado por la autoridad electoral, por lo que se presume una adquisición ilícita. De ahí que el PRI y las concesionarias partan de la premisa incorrecta de restricción al ejercicio de su libertad de expresión e información<sup>1253</sup>.

Hasta este momento, el único recurso que le ha permitido a la autoridad administrativa electoral controlar medianamente, el intento de burlar la ley a través de

---

<sup>1250</sup> Para mayor abundamiento sobre el tratamiento de la cobertura noticiosa en las campañas, véase BUENDÍA HEGEWISCH, José: "Observación electoral y medios de comunicación en México...", *op. cit.*, pág. 94.

<sup>1251</sup> Tan solo en la campaña electoral de presidente de la República de 2012 el IFE registró 493 noticieros que dieron cobertura. El porcentaje de tiempo en noticieros de radio y televisión dedicados a candidatos a Presidente de la República fue el siguiente: Enrique Peña Nieto 31%, Josefina Vázquez Mota 27%, Andrés Manuel López Obrador 26% y Gabriel Quadri de la Torre 16%. Véase información en Cifras Relevantes del Proceso Electoral Federal 2011-2012, Secretaría Ejecutiva, IFE. [Disponible en [http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/ProcesosElecttorales/ProcesoElectoral2011-2012/Proceso2012\\_docs/numeraliapef2011-2012\\_28062012.pdf](http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/ProcesosElecttorales/ProcesoElectoral2011-2012/Proceso2012_docs/numeraliapef2011-2012_28062012.pdf)] (Consultado 8-05-2014). Véase otras investigaciones en el mismo sentido, vv. AA.: "Evaluación y perspectivas del modelo de comunicación político-electoral en México", *op. cit.*, págs. 37-40.

<sup>1252</sup> Para mayor abundamiento sobre esta sentencia véase PÉREZ DE LA FUENTE, Oscar: *Libertad de expresión y discurso político...*, *op. cit.*, págs. 185-186.

<sup>1253</sup> Un ejemplo citable es el de la sentencia SUP-REC-89/2009. La sentencia analiza actos que tienen que ver con la supuesta omisión en la que incurrió la Sala Regional de Guadalajara, al estudiar la contratación de tiempo en televisión y la consecuente inequidad de la campaña electoral de un ayuntamiento. A juicio del PAN, los promocionales en favor del candidato de su candidato, fueron notas que tuvieron lugar dentro del espacio de los noticieros, por lo que estaban protegidos por libre ejercicio de la libertad de expresión. Al respecto, la Sala Superior afirmó no apreciar la omisión aducida por el PAN en la resolución dictada por lo que se decidió desecha la demanda.



la promoción política en noticieros es el monitoreo<sup>1254</sup>. De acuerdo con Alcocer Villanueva “en México, a partir del proceso electoral de 1994, el IFE ha realizado un monitoreo a los noticieros de radio y televisión durante las campañas electorales. Desde su creación, el monitoreo quiso combinar dos objetivos que no se conjugan de manera natural: respetar la libertad editorial de los concesionarios de radio y televisión para cubrir las contiendas electorales y, a la vez, favorecer la equidad en el trato que en los noticieros se da a los partidos políticos”<sup>1255</sup>.

Dicha facultad fue reforzada por el órgano administrativo electoral quien se ha esforzado por establecer una serie de directrices para analizar los noticieros, de tal suerte, que se puedan identificar las referencias políticas que se hagan en él, durante preciso momento del proceso electoral<sup>1256</sup>. Hasta el momento, el monitoreo en términos generales, ha cumplido con las exigencias establecidas en la ley<sup>1257</sup>. Aunque

---

<sup>1254</sup> En países como Francia, el CSA ha adoptado diversos criterios para establecer un sistema plural, como la “regla de los tres tercios” cuando en los noticieros se abordan temas políticos, es decir, participación de un tercio para los representantes gubernamentales, para los representados en el parlamento que apoyan al gobierno y para la oposición representada en el parlamento. Posteriormente se introdujo el “principio de referencia” en el que se tomaban otros aspectos como la duración, formato y tipo de audiencias. PÉREZ DE LA FUENTE, Oscar: *Libertad de expresión y discurso político...*, op. cit., pág. 157; y VEDEL, Thierry: “Pluralism in the French broadcasting system: Between the legacy of History and the challenges of new technologies”, en HELLWIG, Melanie; NOWAK, Eva (eds.), *Press freedom and pluralism in Europe*, Intellect Books, Bristol, Chicago, pág. 267.

<sup>1255</sup> ALCOCER VILLANUEVA, Jorge: “Evaluación integral del modelo de acceso a radio y televisión en material electoral”, Resumen Ejecutivo del Informe de Resultados, el Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (CEPNA), Proyecto PNUD 00081777, Apoyo a la Observación electoral 2012, Apoyo a estudios nacionales especializados en materia electoral, Dictamen núm. MEC2/06, 29 de enero de 2012, pág. 170.

<sup>1256</sup> Arts. 76.8 del antiguo Cofipe, ahora 185 de la LGIPE (DOF 23-05-2014), “el CG ordenará la realización de monitoreos de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas en radio y televisión que difundan noticias (...)”. Véase los distintos acuerdos emitidos por el IFE/INE, entre los que destacan Acuerdo del CG del IFE por el que se instruye al CRT del propio IFE a que inicie las gestiones necesarias para la elaboración de la metodología para el monitoreo de espacios noticiosos con motivo del proceso electoral federal 2011-2012, de conformidad con el artículo 76, párrafo 8 del Cofipe, de conformidad, CG166/2011, 25 de mayo de 2011; Acuerdo del CG del IFE por el que se aprueba el proyecto de sugerencias de lineamientos generales aplicables a los noticiarios de radio y televisión respecto de la información o difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos durante el proceso electoral federal de 2011-2012, CG291/2011, de 14 de septiembre de 2011; Acuerdo del CG del IFE por el que se ordena la realización de monitoreos de las transmisiones sobre las precampañas y campañas federales del proceso electoral federal de 2011-2012 en los programas de radio y televisión que difunden noticias, CG337/2011, de 11 de octubre de 2011; Acuerdo del CG del IFE por el que se aprueba el catálogo de programas de radio y televisión que difunden noticias, así como la metodología que deberá utilizarse para realizar el monitoreo de las transmisiones sobre precampañas y campañas federales del proceso electoral federal de 2011-2012 en los programas en radio y televisión que difunden noticias, CG412/2011, de 14 de diciembre de 2011, entre otros.

<sup>1257</sup> Para mayor abundamiento sobre el monitoreo noticioso, véase ALCOCER VILLANUEVA, Jorge: “Evaluación integral del modelo de acceso a radio y televisión en material electoral”, Resumen Ejecutivo del Informe de Resultados del Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (CEPNA), Proyecto PNUD 00081777, Apoyo a la Observación electoral 2012, Apoyo a estudios nacionales especializados en materia electoral, Dictamen núm. MEC2/06, 29 de enero de 2012, págs. 170-201.

los criterios de evaluación (tono positivo, negativo o neutro) y transparencia de los resultados (especialmente en tiempo de precampaña) no han sido completamente satisfactorios.

El monitoreo ha aportado un gran cúmulo de datos que no necesariamente han sido utilizados. Sería interesante evaluar las apariciones de partidos políticos o candidatos en noticieros o espacios no contabilizadas por el INE en diversos procesos electorales, y contrastar dicha información con los procesos especiales sancionadores iniciados, y con las amonestaciones o infracciones impuestas por tal motivo. Asimismo, si hiciéramos un ejercicio de cuantificación económica de dichos espacios y los analizáramos a la luz de los informes de gastos electorales de los partidos políticos a más de uno sorprendería los resultados obtenidos<sup>1258</sup>.

Es preciso señalar que en el 2013 se reformó la CPEUM en el art. 6 y se introdujo una disposición que “prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa”<sup>1259</sup>. Más aún en la reforma electoral de 2014 se dispuso el establecimiento de condiciones para realizar recomendaciones sobre el tratamiento noticioso político durante precampañas y campañas<sup>1260</sup>; la realización de monitoreos tanto en radio como en televisión restringida<sup>1261</sup>, la no comercialización de

---

<sup>1258</sup> Llama la atención que el monitoreo realizado durante la campaña de 2011-2012 detectara “en los 493 noticieros seguidos a lo largo de esta etapa se destinaron más de 5,465 horas de noticias sobre candidatos a la Presidencia. Esto equivale a más de 227 días continuos de transmisión al aire de las campañas presidenciales en los medios electrónicos del país, sin tomar en cuenta el tiempo que corresponde a los mensajes de propaganda electoral en radio y televisión que por ley tienen derecho los partidos políticos”. ALCOCER VILLANUEVA, Jorge: “Evaluación integral del modelo de acceso a radio y televisión en material electoral”, Resumen Ejecutivo del Informe de Resultados del Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (CEPNA), Proyecto PNUD 00081777, Apoyo a la Observación electoral 2012, Apoyo a estudios nacionales especializados en materia electoral, Dictamen núm. MEC2/06, 29 de enero de 2012, pág. 184.

<sup>1259</sup> Véase art. 6, base b, fracción IV, (que se adiciona mediante el decreto publicado en el DOF 11-06-2013).

<sup>1260</sup> Véase art. 160.3 de la LGIPE (DOF 23-05-2014), “previa consulta con las organizaciones que agrupen a los concesionarios de radio y televisión y a los profesionales de la comunicación, el CG aprobará, a más tardar el 20 de agosto del año anterior al de la elección, los lineamientos generales que, sin afectar la libertad de expresión y la libre manifestación de las ideas ni pretender regular dichas libertades, se recomienden a los noticieros respecto de la información y la difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos y de los candidatos independientes”.

<sup>1261</sup> Véase art. 184.7 y 185 de la LGIPE respectivamente, (DOF 23-05-2014), “el Instituto dispondrá, en forma directa, de los medios necesarios para verificar el cumplimiento de las pautas de transmisión que apruebe, así como de las normas aplicables. Respecto de la propaganda electoral que se difunda, se deberá realizar el monitoreo tanto en radiodifusión como en televisión restringida”, y “el CG ordenará la realización de monitoreos de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas en radio y televisión que difundan noticias. Los resultados se harán públicos, por lo menos cada quince días, a través de los tiempos destinados a la comunicación social del Instituto y en los demás medios informativos que determine el propio Consejo”.

los tiempos excedentes de radio y televisión<sup>1262</sup>, así como el establecimiento de responsabilidad a los concesionarios sobre la información no transmitida<sup>1263</sup>. Lo llamativo es que dichas normas no deberá afectar la libertad de expresión y difusión, lanzando con ello un aventurado reto a las autoridades electorales, si de regulación de contenidos se trata<sup>1264</sup>.

### 4.3 Opiniones de analistas

Los analistas políticos o comentaristas ocupan un lugar importante en la dialéctica informativa durante las campañas electorales. Los comentaristas suelen ser especialistas en la materia sobre las que les corresponde opinar. La principal contribución de los expertos consiste en propiciar a través de los medios una interacción más activa entre el público y la palestra mediática.

Los analistas son expertos que han existido siempre a lo largo de la historia, son pensadores, oradores y críticos cuyas opiniones forjan la generación de la opinión pública. Así lo señala Mazzoleni al referirse a los comentaristas como la evolución de lo que fue el “consejero del príncipe” o “el intelectual crítico y sabio”<sup>1265</sup>, lo que nos hace suponer que es una figura de solera.

Los analistas no sólo han servido para dar un buen consejo al político, sino también para intentar posicionar la imagen del candidato en los medios. Recordemos que la opinión pública se genera a través de las percepciones de las audiencias y, en cierta medida, por las aportaciones ofrecidas por la élite de la opinión. Bajo esta lógica nada de extraño tiene que algunos candidatos, en la búsqueda de ajustarse a los formatos de los audiovisuales y medios electrónicos, intenten apoyarse en la fama, el empuje o

---

<sup>1262</sup> Véase art. 167.5 de la LGIPE (DOF 23-05-2014), “el tiempo restante, descontado el referido en el párrafo 1 de este artículo quedará a disposición del Instituto para sus fines propios o los de otras autoridades electorales. En todo caso, los concesionarios de radio y televisión se abstendrán de comercializar el tiempo no asignado por el Instituto”.

<sup>1263</sup> Art. 452.1 de la LGIPE (DOF 23-05-2014), “constituyen infracciones a la presente Ley de los concesionarios de radio y televisión: a) la venta de tiempo de transmisión, en cualquier modalidad de programación, a los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargo de elección popular; b) la difusión de propaganda política o electoral, pagada o gratuita, ordenada por persona distinta al Instituto; c) el incumplimiento, sin causa justificada, de su obligación de transmitir los mensajes y programas de los partidos políticos y de las autoridades electorales, conforme a las pautas aprobadas por el Instituto; entre otras”.

<sup>1264</sup> Al respecto véase por ejemplo, Acuerdo del CRT del INE, mediante el que se aprueba el proyecto de lineamientos generales que, sin afectar la libertad de expresión y la libre manifestación de las ideas ni pretender regular dichas libertades, se recomienda a los noticiarios respecto de la información y difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos y de los candidatos independientes en cumplimiento a los dispuesto por el artículo 160, numeral 3 de la LEGIPE. INE/ACRT/06/2014, 14 de agosto de 2014.

<sup>1265</sup> MAZZOLENI, Gianpietro: *La comunicación política*, op. cit., págs. 87-88.

la convocatoria social de algunos líderes de opinión, con tal de beneficiarse de los reflectores de los medios.

Incluso algunos candidatos o políticos con la finalidad de aprovechar la fama de las figuras del espectáculo propician encuentros con personajes de la “farándula”, con el objetivo de hacerse más visibles y encontrar empatía entre los seguidores de las “estrellas”<sup>1266</sup>. En este sentido, García, D’adamo y Slavinsky afirman que “no es infrecuente que actores, periodistas, deportistas, religiosos, cantantes populares o conductores de Tv, sin previa trayectoria partidaria, se atrevan a realizar un debut en las lides de la política y que esa condición de origen no sea motivo de rechazo por la opinión pública”<sup>1267</sup>.

En los últimos procesos electorales registrados en México se ha popularizado la presentación de candidatos en la parrilla de programación de los audiovisuales, en los que aparecen opinando o comentado el programa como expertos en alguna materia. Espacios mediáticos que desde luego no están contemplados en el pautaado diseñado por el INE.

Nos referimos por ejemplo, al caso de atletas, actores, boxeadores, entre otros, que haciendo a un lado (temporalmente) sus oficios habituales deciden incursionar en la política<sup>1268</sup>. Dichos personajes de popularidad nacional e incluso internacional, en más de una ocasión, han sido invitados por algún programa de televisión o radio para que den su opinión sobre la actividad que dominan. Hasta aquí nada de excepcional tendría esta conducta, sólo que con frecuencia, sus comentarios se difunden en periodo electoral. Dichas situaciones han propiciado que lleguen a la jurisdicción electoral nuevas problemáticas en las que se aduce inequidad en el acceso a medios de comunicación y promoción indebida del candidato en radio o televisión.

Así lo ilustra la SUP-RAP-280/2009 en la que se denunció a Ana Guevara Espinoza, campeona olímpica de atletismo en Atenas y Sidney, y quien en el proceso electoral de 2009 participó como candidata a jefa delegacional en Miguel Hidalgo (PRD, PT y

---

<sup>1266</sup> Al respecto, Thompson señala que las “nuevas tecnologías de la comunicación mediática (...) crearon una nueva categoría de individuos famosos –artistas de cine, artistas de música ligera, personalidades de radio y la televisión, etcétera- que debían su celebridad sobre todo al hecho de ser visibles en esos medios (...)”. THOMPSON, John B.: *El escándalo político...*, op. cit., pág. 89.

<sup>1267</sup> GARCÍA BEAUDOUX, Virginia, D’ADAMO, Orlando, y SLAVINSKY, Gabriel: *Comunicación política y campañas electorales...*, op. cit., pág. 169.

<sup>1268</sup> Piénsese por ejemplo en los casos de diversas “figuras públicas” como, Irma Serrano actriz mexicana quien en 1998 fue senadora (PRD) de la LVI Legislatura. María Rojo actriz mexicana que ha ocupado cargos políticos desde 1997, como diputada federal, jefa delegacional del DF, integrante de la Asamblea Legislativa del DF, senadora, entre otros. Silvia Pinal actriz y militante priista, fue asambleísta y senadora. Jorge Kahwagi Macari (actual presidente del partido Nueva Alianza) boxeador y político que ha llegado a ser diputado federal. Iridia Salazar deportista olímpica en la disciplina de taekwondo, quien fue diputada local por el PAN; entre otros.

Convergencia). En la sentencia se cuestionó la transmisión del programa “Sports Center” que fue transmitido por televisión restringida, donde la candidata aparecía opinando sobre temas deportivos, lo que a juicio del PAN constituía una adquisición indebida de tiempos en televisión<sup>1269</sup>. Al respecto, la Sala Superior razonó que la transmisión cuestionada no es susceptible de sanción, porque se trata de un reportaje, producto del ejercicio de una actividad periodística y de la libertad de expresión que salvaguarda la CPEUM<sup>1270</sup>.

Como se observa en la sentencia analizada, la actuación de la deportista podría tener como finalidad pretender comunicar el liderazgo y la capacidad de la atleta, mediante la combinación que ofrece la disciplina del deporte y la exigencia a un rigor de entrenamientos. Y nada tendría de extraño que a una exdeportista se le invitara a opinar sobre su trayectoria profesional, si no fuera porque dicha invitación coincide casualmente con el proceso electoral en el que ella participaba.

Ahora bien, la visible promoción positiva de la candidata a través de la aparición, no pautada por la autoridad electoral, en un programa deportivo constituye, a nuestro parecer, un agregado en la construcción de la imagen política que se pretende dar a conocer. Por lo que el encuadre de la participación de la candidata en el ejercicio libre de la actividad periodística y la libertad de expresión no termina de ser plenamente convincente<sup>1271</sup>.

Adicionalmente, conviene tener presente, que la exposición mediática que ofrece presentarse como experto en un tema determinado y aparecer en la radio o la televisión, es un mecanismo que presenta la dificultad de disociar el arrastre mediático del personaje famoso, del empuje mediático que propicia el proceso electoral. Ambas calidades ubican al actor político como un sujeto con relevancia pública cuyo análisis

---

<sup>1269</sup> Destaca el voto con reserva que emite el magistrado Flavio Galván Rivera, quien disiente de la afirmación en la que se considera que la difusión del reportaje sobre Ana Guevara Espinoza está amparada por la libertad de expresión e información. Sostiene que no se trata de un problema de libertad de expresión ni de información. En su concepto, la sentencia debe sustentarse en la omisión consistente en la inexistencia de disposiciones constitucionales o legales que, con carácter imperativo, regulen los términos, circunstancias y requisitos a que se deben sujetar los reportajes. Especialmente porque no existe precepto legal que prevea un tipo administrativo de infracción relativo al contenido del reportaje difundido, a las circunstancias y tiempo de difusión, con especial referencia al calendario electoral, sobre todo, cuando su contenido, como sucede expresamente en el caso resuelto, es calificado como de naturaleza político-electoral.

<sup>1270</sup> En el mismo sentido, en la SUP-JRC-79/2011, SUP-JRC-80/2011 y otros, se señala que “la información difundida por los noticieros de radio, televisión o prensa como cobertura de los partidos políticos y sus candidatos no se considera propaganda electoral por ser una actividad propia de la difusión de ideas por conducto de periodistas y comentaristas”.

<sup>1271</sup> Para mayor abundamiento sobre la SUP-RAP-280/2009, véase PÉREZ DE LA FUENTE, Oscar: *Libertad de expresión y discurso político...*, op. cit., págs. 190-192, 194.

es una tarea muy difícil de separar, lo que podía traducirse en intentar ponerle puertas al campo.

Probablemente, la actividad más responsable, a nuestro juicio, es que durante el proceso electoral el candidato se limite a promocionarse en los espacios asignados por la autoridad electoral para el efecto. De lo contrario dicha exposición en los medios puede incrementar de manera abusiva la visibilidad política de alguno de los contendientes en detrimento del resto de los competidores, descompensando las garantías de igualdad en el acceso a los medios<sup>1272</sup>. Incluso si se detecta una inobservancia en el respeto de los tiempos de acceso a la radio y la televisión otorgados por el INE, muy posiblemente será entendida como una resistencia al debido cumplimiento de la ley electoral.

Otro caso que llama la atención, es la asidua participación de los candidatos como comentaristas en programas de tertulias o análisis periodístico. Así se puso de manifiesto en las sentencias SUP-RAP-547/2011 y SUP-RAP-572/2011. En estas resoluciones se abordó la participación (en varias ocasiones) de un candidato a diputado local, en un programa noticioso. Su colaboración se dio en calidad de “analista político”, la misma fue transmitida durante la campaña electoral en un canal de televisión local. A pesar de la prohibición expresa de no aparecer en los medios de comunicación social en tiempos distintos a los asignados por la autoridad electoral. La Sala Superior consideró procedente sancionar al candidato y a la televisora con multa por la adquisición indebida de tiempos en televisión. Adicionalmente, se señaló que el reproche se acentuó en la ilegal exhibición visual y de voz que tuvo hacia el potencial electorado<sup>1273</sup>.

En el mismo sentido, se cuestionó la actitud de una candidata a diputada por un distrito local, quien participó como comentarista en un espacio noticioso transmitido por televisión. La Sala Superior resolvió a través de la Sentencia SUP-RAP-549/2011 sancionar a la candidata por la adquisición de tiempo en televisión derivada de su participación como comentarista. La sentencia precisa que el criterio que se sostuvo no restringe la labor de investigación, de análisis o crítica respecto a la línea editorial que pudiera seguir la televisora involucrada, porque debe subrayarse, que el análisis, se circunscribe a la ventaja que la candidata adquirió al haberse presentado frente a la ciudadanía a través del noticiero televisivo.

En ambos casos es preciso advertir que el estatus de analista, columnista, reportero, etcétera, en conjunción con la de precandidato o candidato, de cara a una contienda electoral, en el que haya de por medio exposición continua en radio y televisión, es

---

<sup>1272</sup> En este sentido, SÁNCHEZ MUÑOZ, Oscar: “Propaganda gubernamental y elecciones”, *op. cit.*, pág. 33.

<sup>1273</sup> En la misma tesitura, se analizó la SUP-RAP-548/2011.

difícilmente compatible con la normativa electoral vigente. Especialmente porque el precepto constitucional prevé que el acceso a medios será asignado exclusivamente por la autoridad electoral<sup>1274</sup>.

Finalmente, veamos un caso límite entre la libertad de profesión (periodista) y de expresión, frente al deber de silencio mediático que ordena la normativa electoral durante el proceso electoral. Este fue el asunto que conoció la SUP-RAP-12/2012, en la que un periodista que habitualmente emitía un programa de radio de cobertura nacional, continuaba transmitiendo su programa a pesar de que ya había sido registrado como candidato a senador. Al respecto se adujo que dicha situación producía inequidad en la contienda por la ventaja que permitía estar permanentemente en los medios.

La Sala Superior afirmó que, la aparición del candidato a senador en programa de radio, afectaba la equidad en la contienda por la adquisición ilícita de espacios en los medios de comunicación. Inclusive señaló la pertinencia de separarse temporalmente de la actividad en los medios de comunicación mientras se desarrollaban las fases de precampaña, campaña y periodo de reflexión. Asimismo, aseveró que dicha separación no trasgrede la libertad de profesión garantizada por el art. 5 constitucional (libertad de profesión)<sup>1275</sup>.

Es conveniente recordar que quienes figuran en los medios inevitablemente obtendrán una ventaja sobre el resto de los competidores, derivado de la exposición ordinaria que les genera el espacio televisivo o radiofónico en el que laboran. Dicha situación, quizá, podría llevar a confundir al potencial electorado, pues no sabrían bajo qué atributo estaría ejerciendo el espacio que están utilizando. Esto es, si lo hace en ejercicio de su profesión como periodista o si lo hace ocupando los espacios que le fueron asignados a través de la autoridad electoral. En cualquier caso, nos parece, que se estaría generando una descompensación en el acceso a espacios en los medios de comunicación, frente al resto de los contendientes.

---

<sup>1274</sup> Art. 41, base III, apartado A, de la CPEUM (DOF 10-02-2014), “el INE será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales”, y art. 160 de la LGIPE (DOF 23-05-2014), “el Instituto es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los fines propios del instituto y a los de otras autoridades electorales, así como al ejercicio de las prerrogativas y derechos que la Constitución y esta Ley otorgan a los partidos políticos y candidatos independientes en esta materia”.

<sup>1275</sup> Art. 5 de la CPEUM (DOF 17-06-2014), “a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial”.

En suma, al lenguaje político actual se antepone una sofisticada reflexión en el diseño que el ciudadano percibe, esto es, un mensaje político especializado que contiene factores intencionales y condiciones inherentes de producción, descartando de antemano la improvisación y espontaneidad<sup>1276</sup>. Bajo esta lógica las noticias sobre candidatos, las entrevistas entre contendientes, y la súbita aparición del algún aspirante a un cargo de representación popular en un programa de televisión, se ubica precisamente como una forma de propaganda deliberada y encubierta, que amenazan intencionadamente el espíritu de equidad inserto en el ADN del actual modelo de regulación de la propaganda electoral.

---

<sup>1276</sup> En el mismo sentido, PÉREZ GARCÍA, David: *Técnicas de Comunicación Política...*, op. cit., págs. 13-19.





## Capítulo 5

### Conclusiones

Llegados a este punto, parece conveniente recapitular las principales conclusiones a las que hemos llegado a lo largo de esta tesis doctoral, así como aventurar algunas posibles sugerencias que limitarían algunas de las inconsistencias que hemos observado.

1ª.- La libertad de expresión está vinculada a la propia existencia del sistema democrático y puede llegar a ser una condición para el reconocimiento de otros derechos. En esta investigación, de todas las perspectivas de entendimiento en torno a la libertad de expresión, en este estudio nos adherimos a la tesis que señala que la libertad de expresión es un derecho genérico, amplio y que no admite divisiones (teoría monista). La libertad de expresión para lograr transmitir las ideas, sentimientos, acuerdos y desacuerdos, involucra un complejo ciclo comunicativo, en el que intervienen otros derechos como el derecho a comunicar, el derecho a recibir información y el derecho de acceso a medios de comunicación.

En el marco de un régimen electoral democrático sometido a reglas específicas, sólo nos hemos referido a la libertad de expresión política. Siendo nuestro punto de referencia las ideas políticas, reconocemos como titulares directos de la libertad de expresión durante un proceso electoral, a los ciudadanos, los candidatos, y los partidos políticos, e indirectamente a los medios de comunicación. Debido a que estos últimos se encuentran sometidos, en mayor medida y de forma permanente, a otros intereses que regulan su existencia.

La información política puede aparecer, cuando menos, en dos presentaciones. Por ejemplo, se puede divulgar sintéticamente a través del *spot*, o bien puede presentarse en forma más detallada y prolongada en el tiempo mediante entrevistas, reportajes, debates, entre otros. A la interrogante que nos planteamos sobre, ¿cuánta información política necesitamos para tomar una decisión? Podemos contestar que

una persona estará bien informada en la medida en que tenga acceso a la mayor cantidad de información y que ésta sea lo más plural posible.

La libertad de expresión tiene límites generales y límites específicos en materia electoral, en todo caso, dicha delimitación deberá responder siempre a una justificada necesidad. Los límites generales son los previstos en la ley, las injerencias necesarias en una sociedad democrática, el derecho a unas elecciones libres, los intereses generales y los derechos de terceros. Los límites específicos son aquéllos como: la asignación de un tiempo específico para hacer campaña, los topes de gastos de campaña, la equilibrada asignación de los espacios en los medios de comunicación para la propaganda electoral, entre otros.

El ejercicio de la libertad de expresión durante las campañas electorales no ha sido un tema pacífico. Con frecuencia, en el legítimo ejercicio de la libertad de expresión política se pueden afectar otros derechos y valores o bienes protegidos, por lo que serán los tribunales quienes haciendo uso de una serie de criterios como el de la ponderación o el de proporcionalidad podrán resolver la colisión de derechos.

2ª.- La comunicación política puede presentarse como información general a través de los medios de comunicación, como propaganda, o bien, puede difundirse “cara a cara” en nuestro domicilio. La propaganda es por excelencia el instrumento de comunicación que han adoptado los sistemas electorales para garantizar la libertad de expresión de las distintas ofertas políticas. Por ello esta tesis estudia preponderantemente la propaganda que se difunde en los medios de comunicación como la radio y la televisión.

3ª.- Para ello analizamos dos modelos de regulación de la propaganda: el modelo de comunicación liberal y el modelo de comunicación de responsabilidad social. Por una parte, el modelo liberal señala parámetros mínimos al que deben someterse tanto los medios como los contendientes, de tal suerte, que se pueda otorgar una igualdad de acceso y tratamiento. Mientras que el modelo de responsabilidad social, es un modelo preocupado por el establecimiento de un marco normativo que detalle reglas operativas para el acceso a los medios de comunicación. Asimismo, pugna por la introducción de lineamientos que promuevan la educación cívica y de reglas que puedan contrarrestar las expresiones antidemocráticas. Por ejemplo, las expresiones que discriminan, provocan odio o violencia, o bien atentan contra ciertos grupos o etnias.

A nuestro juicio, el modelo que mejor se adapta a las características que envuelven a la materia electoral es el modelo de responsabilidad social. Nos parece, que no basta con reconocer una libertad de expresión política sino que es necesario materializar sus garantías a través de un mínimo de reglas que permitan un ejercicio real y eficaz. Es

decir, que los ciudadanos puedan acceder a una pluralidad de contenidos a través de diferentes medios de comunicación con posicionamientos ideológicos diversos.

4ª.- Para aplicar las reglas relativas a la asignación, distribución y ejercicio de los espacios electorales durante la campaña electoral se han facultado a diversos órganos independientes para llevar a cabo esta tarea. En países como Reino Unido, Estados Unidos, Francia e Italia es una autoridad independiente de la comunicación, la autorizada para distribuir y gestionar los espacios mediáticos que corresponden a los candidatos o partidos políticos para hacer propaganda durante la campaña. Mientras que en otros países como Alemania, España y México es la propia autoridad electoral la encargada de esta labor. La decisión de encomendar a las autoridades independientes, ya sea electorales o de la comunicación, el manejo absoluto de la prerrogativa de acceso a medios, nos hace suponer que existe una creciente tendencia a dejarla fuera del alcance de los poder públicos.

5ª.- En concreto, el modelo de regulación adoptado por México se corresponde con el modelo de regulación social o restrictivo dado que incluye una detallada regulación de los medios de comunicación, radio y televisión, durante el proceso electoral. Salvadas las distancias, encontramos fuertes similitudes con los modelos de comunicación italiano y francés, los cuales, han establecido una regulación exhaustiva en sus comicios. No obstante, tanto Francia como Italia han depositado su confianza a una autoridad independiente de la comunicación para que sea la encargada de administrar y distribuir los espacios electorales. Mientras que México ha aumentado las competencias de su órgano electoral confiándole esta delicada tarea. En ambos supuestos el resultado ha sido relativamente exitoso, aunque ello no significa que no existan aspectos que puedan ser mejorados. En todo caso, nos parece que aunque el modelo electoral de los países aquí analizados son visiblemente distintos, en esencia, tienen objetivos compartidos como la igualdad en el acceso a los medios y la equidad en la contienda, lo que se traduce en la búsqueda de una igualdad de oportunidades para los contendientes.

6ª.- El modelo de regulación de la comunicación política y en concreto, el de la propaganda electoral en México, se ha visto modificado por dos reformas constitucionales de significativo peso: a) la reforma constitucional del 13 de noviembre de 2007, y b) la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014.

La primera reforma (DOF 13-11-2007) trajo consigo cambios muy importantes que impactaron en el modelo de regulación de la propaganda que se tenía. Se prohibió contratar o adquirir propaganda en los medios de comunicación ya sea por sí o por terceros para candidatos o partidos políticos. También, se reforzó la fórmula de asignación y distribución de espacios electorales gratuitos. Se facultó al entonces Instituto Federal Electoral, para que fuera la autoridad competente para gestionar dichos espacios de manera exclusiva. En la actualidad esta ruta es el cauce legal

establecido para acceder a los espacios propagandísticos en los medios de comunicación.

La segunda reforma (DOF 10-02-2014) vino a completar la primera. Comenzó por cambiar el nombre y algunas de las atribuciones del órgano administrativo electoral, que dejó de ser el IFE para convertirse en el Instituto Nacional Electoral. El actual diseño prevé una mayor coordinación de los órganos públicos electorales con el INE, y al mismo tiempo, plantea una serie de dilemas que provienen de la libre configuración de calendarios electorales en cada entidad federativa. Otro cambio llamativo es que se introdujeron nuevas causales de nulidad en las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes. De las mismas destaca la nulidad ocasionada por comprar “cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley”.

7ª.- La reforma electoral del 2007-2008 supuso una afectación directa en la comercialización de la propaganda electoral de la que se habían beneficiado durante muchos años los medios de comunicación. Al aprobarse la reforma electoral con una nueva regulación de la propaganda que preveía, entre otras cosas, la adquisición gratuita de los espacios de radio y televisión a los partidos políticos, los medios se convirtieron de facto en los principales antagonistas de esta reforma. Las campañas de desprestigio mediáticas en contra tanto de legisladores como de las autoridades electorales fue una “lucha encarnizada” que se prolongó cerca de un lustro.

A casi ocho años vista del cambio de regulación de la comunicación política-electoral seguimos observando ciertos conflictos entre los medios de comunicación y las autoridades electorales. No obstante, el nivel de cumplimiento de las pautas ha ido en aumento.

Tras las primeras experiencias electorales en las que se puso a prueba el modelo de regulación de la comunicación electoral en general y la nueva forma de acceder a la propaganda en particular, la reforma electoral de 2014 significó una nueva oportunidad para intentar resolver los principales problemas detectados en las elecciones anteriores. Una vez que el primer paso estaba dado, esto es, salvaguardar una prerrogativa constitucional en el igual acceso a medios, ahora el desafío se plantea en términos de cantidad y calidad en el disfrute de los tiempos de la radio y la televisión.

8ª.- Entre las principales debilidades que pudimos identificar en esta investigación sobre el modelo de regulación electoral mexicano, podemos citar las siguientes:

8.1 ¿Reformas secundarias y reglamentarias en la Constitución? Nos llama poderosamente la atención, que una reforma electoral que precisa aspectos tan minuciosos haya sido integrada con tal ligereza en el art. 41 de la CPEUM. El

desarrollo de dicho precepto ha engordado descomunadamente las atribuciones conferidas al INE. Asimismo, se ha incluido una reglamentación tan detallada que merece estar en cualquier otra ley, pero desde luego, no en la Constitución. Aunque sabemos que esta práctica responde, posiblemente al temor fundado de una posible y fácil modificación de los preceptos en las leyes secundarias, no obstante, nos cuesta reconocer que ésta sea una buena solución. Más aún, la secuencia de “hipermotorización” normativa electoral que ha adoptado el legislador mexicano, lo llevó a trasladar la preocupación por la supuesta parcialidad detectada en algunas entidades federativas, en una nueva reforma constitucional producida en febrero y mayo de 2014 (concretamente a la modificación al art. 41 constitucional y a la creación de diversas leyes secundarias -LGIPE, LGPP, y LGMDE respectivamente-). El problema, en esencia, deriva de esa arraigada práctica del legislador mexicano de intentar blindar los preceptos trasladándolos a la Constitución, provocando con ello una descompensación entre las garantías que tutela (eficacia y genuina protección). Recordemos que no sólo se trata de otorgar o reconocer derechos, también es necesario que éstos sean posibles.

8.2 La incompleta reforma electoral. La reforma constitucional entró en vigor sin haber adecuado las leyes secundarias conexas y necesarias para la propia viabilidad de los nuevos preceptos. Por ejemplo, se dejaron pendientes diversos aspectos en materia de telecomunicaciones cuya adecuación era necesaria para la armonización integral del nuevo modelo de regulación de la propaganda electoral. Las consecuencias no se hicieron esperar, la primera reacción del IFE fue “blindarse” con ingentes cantidades de recursos tanto económicos como humanos, de tal suerte, que pudieran salir adelante en las obligaciones constitucionales impuestas –la administración y supervisión de los tiempos en audiovisuales para campaña electoral-.

8.3 La resistencia de situarse en el presente y ver hacia el futuro. El legislador mexicano intentó resolver problemas del pasado, obviando quizá intencionalmente, problemas actuales inminentes. Por ejemplo: la propaganda *online*, misma que despuntó a raíz de la imposibilidad de contratación mediática. Las redes sociales, los *blogs* y *banners*, se convirtieron rápidamente en un campo de oportunidad para emitir un posicionamiento inmediato, masivo y de bajo costo. Desafortunadamente, este comportamiento parece ser un signo recurrente en el legislador mexicano, quien pese a la realidad, cautelosamente ha pretendido esquivar todos aquellos desafíos tecnológicos (voto electrónico, propaganda virtual, voto de los extranjeros por Internet), mismos que de alguna u otra forma terminan inevitablemente en la jurisdicción electoral.

8.4 La “unidireccionalidad” del modelo de regulación de la propaganda electoral. El formato del mensaje adoptado derivó en un fenómeno que nos parece pernicioso: la mal llamada “espotización” de la propaganda electoral. El tiempo de radio y televisión fue fragmentado en segmentos de veinte y treinta segundos asimilándose a la publicidad comercial y reduciendo el debate político a su mínima expresión (*spot*). La relación entre la propaganda política, los medios de comunicación y la formación de la opinión pública es un proceso multifactorial y complejo, fundamentalmente porque las preferencias de los ciudadanos también son diversas. El electorado no es uniforme; ni todos los individuos tienen acceso a la misma información, ni cuentan con los mismos puntos de identificación o intereses para respaldar o rechazar una propuesta.

8.5 La candidatura independiente fue la figura jurídica olvidada por el modelo de comunicación política en el 2007. Pese a que desde el 2006 las candidaturas ciudadanas ya habían sido consideradas en algunas localidades con motivo del caso “Castañeda”, la reforma se resistió a darle la importancia debida. Años más tarde, con motivo de la reforma política de agosto de 2012 se incorporaron las anunciadas candidaturas independientes al sistema constitucional mexicano. El primer inconveniente de dicha incorporación derivó del propio diseño electoral cuya configuración sólo permitía competir a un cargo de elección popular a las personas avaladas por un partido político. Consecuentemente, el segundo inconveniente se presentó en la adjudicación de las prerrogativas tanto de financiamiento como de acceso a medios para el candidato independiente, aspectos que evidentemente no fueron considerados por el legislador y que en 2014 representaron un reto mayúsculo para las autoridades electorales locales. Todo esto demostró, la falta de integralidad del modelo de comunicación electoral.

9ª.- Tras el análisis de las sentencias del TEPJF sobre libertad de expresión que hemos realizado, identificamos tres principales problemas: la propaganda negativa, la propaganda gubernamental y la propaganda encubierta.

Hasta antes del 2014 la propaganda negativa estaba delimitada constitucionalmente por la prohibición de denigrar a las instituciones democráticas y por la prohibición de calumniar a las personas. El primer supuesto, les ha valido tanto al legislador como al intérprete de la ley electoral diversas críticas. Por lo que aprovechando la reforma electoral de 2014 en un intrépido intento por zanjar el debate de la propaganda negativa se suprimió la primera prohibición. De esta forma quedó únicamente el precepto que prohíbe la calumnia en el debate político y en la propaganda electoral. No obstante, en las leyes secundarias se dejó vivo el precepto de la denigración a las instituciones y a los partidos políticos [art. 443.1, inciso j de la LGIPE (DOF 23-05-2014)],

por lo que se avizora que la propaganda negativa será un tema que continuará presentándose en la campaña electoral mexicana.

Sin embargo, la problemática en el terreno de la interpretación constitucional se plantea en otros términos. La nada sencilla tarea de dilucidar qué expresiones merecen o no ser protegidas durante una campaña electoral, ha suscitado diversas interrogantes al interior de los diversos órganos electorales. A partir del estudio de la sentencias del TEPJF en materia de libertad de expresión, pudimos identificar algunos criterios relevantes.

9.1 El primero, es aquél que clasifica los asuntos de manera genérica en dos posiciones diferenciadas. Es decir, el TEPJF se ha decantado por resolver de manera individualizada cada caso, construyéndose así dos líneas doctrinales divergentes. En primer lugar, destaca el criterio de la libertad de expresión vigorosa. Éste señala que en materia electoral la libertad de expresión se ve reforzada con otros valores como la tolerancia o la flexibilidad, de tal suerte que, posibiliten llevar a cabo un debate de ideas políticas, lo más desinhibido, libre y vigoroso posible. En segundo lugar, encontramos el criterio que señala que la libertad de expresión tiene ciertos límites sustanciales como la no aceptación de la denigración política y la calumnia. Además estas reglas prohibitivas se vieron reforzadas por diversos criterios de interpretación del TEPJF, en los que se destacan la pertinencia de evitar aquellos argumentos que estén visiblemente desconectados con el debate político y los que nada aporten a la discusión pública.

El segundo criterio, se detiene en el análisis de las expresiones que han resultado de difícil resolución. Éstas son las que tienen que ver con expresiones que podemos denominar como “golpes bajos” o *fighting words*. Dicha categoría engloba a todas aquellas expresiones que sin estar expresamente prohibidas por la ley, son en sí mismas controversiales, como los insultos, la imputación de delitos y las expresiones que sean violentas o que inciten a la violencia.

9.2 El uso de insultos en el desarrollo del debate político también se ha hecho presente en las campañas electorales, aunque cada vez con menor presencia. La doctrina del TEPJF se ha mostrado visiblemente tolerante con el uso de expresiones incómodas, exasperantes, rípidas, impertinentes e incluso de mal gusto. Sin embargo, ello no quiere decir que exista un derecho al insulto ni que éste goce de protección durante un debate político de una campaña electoral.

9.3 En relación a la imputación de delitos utilizados como expresiones políticas durante una campaña electoral, encontramos que la doctrina del TEPJF ha sido consistente. Los jueces electorales han afirmado con rotundidad en más de una ocasión que no está permitido el uso de imputaciones en el debate político, ni



en la propaganda electoral. En términos generales, el TEPJF ha señalado que no se puede reducir el debate político al uso de acusaciones sin sustento, por lo que no está permitido el uso de imputaciones en el proceso electoral.

9.4 Una condición indispensable para que un proceso electoral pueda llevarse a cabo es que se desarrolle de manera pacífica. Cualquier tipo de coacción o violencia que puedan afectar la libertad del ciudadano que decide generará serias dudas sobre la libertad con la que ejercito su derecho al voto. Como hemos señalado en esta tesis no podemos negar lo básico, esto es, votar y ser votado en condiciones de libertad, derechos que son esenciales para el desarrollo de otros derechos como la libertad de expresión política.

La categoría jurídica que comprende la afectación global de factores violentos ajenos a los comicios, pero que inciden en el proceso electoral se denomina violencia generalizada.

Diversos recursos han llegado al TEPJF aduciendo, entre otros agravios, afectación a la libertad de expresión política motivados por situaciones violentas que se presentan normalmente en convulsos climas de inseguridad. En todos ellos, hasta este momento, se han descartado porque los acontecimientos violentos no han viciado los procesos electorales en los que se ha incoado el agravio de violencia generalizada.

Ciertamente estas incidencias rebasan los alcances de la justicia electoral. No obstante, debe señalarse que las condiciones de inseguridad y el temor difundido en la población, en cierta medida, coaccionan el sufragio del ciudadano, por lo que no podemos partir de la consideración de una expresión política (voto) emitida libremente.

10ª.- Otro problema recurrente es el relacionado con la propaganda gubernamental, la misma se manifiesta principalmente a través de la exacerbada publicidad mediática que los gobiernos realizan durante el proceso electoral. La Constitución prohíbe la realización de este tipo de publicidad durante la campaña electoral. Asimismo, la ley electoral prevé que quien aspire a un cargo de elección popular no podrá usar el cargo público que ostenta en beneficio de la promoción de sus ambiciones. Ambos límites constitucionales tiene como objetivo no permitir el uso de promoción institucional para ser utilizadas en beneficio del partido o el político en el gobierno.

Aunque parecería que el concepto de propaganda gubernamental puede comprenderse con relativa facilidad, la práctica jurídica nos indica que la identificación de la propaganda gubernamental se ha convertido en un objeto de difícil predicción. Debido entre otras cosas, por la dificultad de separar las obligaciones de transparencia

y rendición de cuenta que los servidores públicos tienen con la ciudadanía, de aquella propaganda que tiene como objeto publicitar ofertas electorales.

La respuesta al dilema de la propaganda gubernamental la encontramos en tres criterios de interpretación electoral que se refleja en el análisis de las sentencias y que se han ido introduciendo gradualmente. El primero, señala que es aconsejable clarificar las excepciones de la propaganda gubernamental debido a que se ha creado una extensa lista sobre los actos de gobierno que no encuadran en el concepto de propaganda gubernamental generando más confusión que claridad. El segundo, tiene que ver con el análisis de la relación informativa que tiene gobierno y medios de comunicación, es decir, la difícil tarea que supone identificar el periodismo libre y espontáneo que decide abordar temas de gobierno durante una campaña del que no lo es. Finalmente el tercer criterio, abunda sobre la prohibición expresa de todo acto de propaganda que promueva alguna presentación pública (inauguraciones de obras, arranques de programas sociales, etc.).

Desde esta línea argumentativa, existen diversas formas de incurrir en propaganda gubernamental, entre las que destacan: el uso de declaraciones de servidores públicos en propaganda, la promoción de los informes de labores o de gestión en periodo electoral prohibido, así como la adjudicación de programas sociales en la propaganda electoral.

Las declaraciones públicas de los titulares de dependencias gubernamentales, órganos legislativos, órganos autónomos, servidores públicos, entre otros muchos, pueden bajo ciertas condiciones llegar a irrumpir el normal desarrollo de la contienda electoral. Este supuesto normalmente se da cuando en las declaraciones de los servidores públicos se aprovecha para hacer propaganda en favor o en contra de un partido político o candidato.

Los servidores públicos legalmente están obligados a ser transparentes y a rendir cuentas sobre el desempeño de su gestión. Asimismo, es importante informar sobre el uso y destino de los recursos utilizados durante su gestión. No obstante, cuando se rinde un informe en periodo electoral se puede correr el riesgo de entrar en conflicto con otras obligaciones electorales. Por ejemplo, con el deber constitucional de abstención que pesa en todos los niveles de gobierno de abstenerse de participar activa o pasivamente en actos de promoción gubernamental. Ello tiene como objetivo no desequilibrar los tiempos de visibilidad política durante la campaña de cada uno de los partidos políticos.

En otro orden de ideas, es usual que los candidatos o partidos políticos en el gobierno se apoyen en los éxitos de sus administraciones para diseñar su propaganda electoral. No obstante, en ocasiones con esta práctica no sólo se promueven los aciertos del programa de gobierno, sino que se intenta condicionar la continuidad de

determinados programas sociales a cambio del apoyo electoral. Dicha conducta ha provocado ciertas dudas sobre la pertinencia o no de estas prácticas propagandísticas.

Para dilucidar esta problemática, hemos detectado que el TEPJF se ha apoyado principalmente en dos criterios de interpretación: la relevancia pública y el uso de recursos públicos. El primer criterio, está relacionado con la posición preferente que ocupa el sujeto en el ámbito social o político, lo que implica que posiblemente estará más expuesto al atento ojo de los medios de comunicación. El segundo criterio, tiene que ver con la posibilidad de probar el uso de recursos públicos en la promoción de un aspirante a ocupar un cargo de elección popular. Este último criterio constituye de suyo una variable de peso para verificar la concurrencia de propaganda gubernamental.

Aunque los problemas que genera la propaganda gubernamental son especialmente delicados por involucrar recursos públicos (capital humano y económico), lo que puede provocar con relativa facilidad, dar un viraje del ámbito electoral al penal (malversación), en todo caso nos parecen adecuados los criterios de interpretación que se han adoptado hasta este momento. Ello no obsta, para que se intente construir un concepto de qué se entiende por propaganda gubernamental, lo que permitiría analizar a la luz de ese concepto, caso a caso, sus posibles excepciones. De tal suerte que se evite encorsetar un listado de excepciones previas.

Visto lo visto, nos parece que podemos aportar una posible definición sobre propaganda gubernamental, al definirla como, aquella propaganda difundida por servidores públicos en activo, que utilizan recursos públicos y/o humanos, así como tiempo laboral para hacer actos propagandísticos en favor o en contra de un candidato o partido político determinado, durante el periodo de contienda electoral.

11ª.- Existen diversas formas de adquirir o contratar ilícitamente propaganda, las más frecuentes son a través de entrevistas, noticieros y mediante las opiniones de analistas.

La ley electoral vigente ha enfatizado en la prohibición de adquirir o contratar espacios en radio y televisión. No obstante, ambos términos han propiciado confusión al analizar los problemas en los que se aduce una ilegal promoción política en la radio o la televisión cuya contraprestación no se puede probar mediante un contrato o un pago en especie. Más problemático resulta cuando la cesión de tiempos en audiovisuales se hace mediante donación o cesión graciosa.

Para tratar de dilucidar que entendemos por propaganda encubierta, hemos identificado en las sentencias analizadas dos criterios asumidos por el TEPJF. Por una parte, se ha señalado que no es necesario tener los documentos en los que conste una prestación de servicios profesionales de difusión o una compraventa, sino que basta

tener acreditado que se utilizaron los espacios en beneficio de un candidato para obtener una ventaja electoral. Por otra parte, se ha afirmado que es requisito acreditar el vínculo entre el candidato y el sujeto que contrata la propaganda, esto es, aportar pruebas suficientes de la adquisición ilegal, y que la propaganda en los medios de comunicación incluya la imagen o la plataforma de un partido político concreto.

A nuestro parecer, los conceptos contratar y adquirir incluyen cualquier acto que tenga por objeto transmitir o difundir propaganda de índole electoral. Por lo tanto, el concepto de propaganda encubierta lo podemos definir, en términos generales, como aquella propaganda en los medios de comunicación que no ha sido otorgada por el INE.

12ª.- *Grosso modo*, nos parece que la mayoría de las sentencias emitidas por el TEPJF han seguido de alguna manera una línea doctrinal que no es distinta a la seguida por otros tribunales constitucionales. No obstante, sería recomendable realizar un ejercicio de sistematización y compilación de las sentencias, para poder dilucidar con mayor facilidad la doctrina sobre libertad de expresión en materia electoral y sobre los distintos posicionamientos que ha asumido el juez electoral. De tal suerte que, se pueda generar una sólida y congruente línea doctrinal. Gran parte de esta tarea con toda seguridad recaerá sobre la Sala Especializada del TEPJF en cuyas competencias se encuentra la resolución de los asuntos relacionados con la propaganda electoral.

13ª.- El modelo de regulación de la propaganda adoptado por México ha sido relativamente exitoso a pesar de sus debilidades. La detallada regulación en el acceso a los medios de radio y televisión principalmente ha introducido la sospecha de una supuesta afectación a la libertad de expresión, situación que suscitó serias dudas de constitucionalidad en un primer momento, pero que posteriormente fueron despejadas. No obstante, el legado que ha dejado la reforma es muy positivo, especialmente en materia de equidad en el acceso a medios. Asimismo, hace frente a problemas como la concentración mediática; y al persistente intento de imponer una sola línea de pensamiento político en la opinión pública, lo que permite garantizar un proceso de comunicación más libre e igual.

En términos generales, nos parece que el mejor modelo de regulación de la propaganda es el que garantiza respuestas rápidas, fundadas, equilibradas y que respetan los valores e intereses democráticos. Sobre todo que tenga especial sensibilidad por una libertad de expresión política amplia, y que al mismo tiempo, pueda ser garantizada plenamente a través de acciones y límites concretos.



## Capítulo 6

### 1. Bibliografía

- VV. AA.: *Actas de las VII Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional. La libertad de información y de expresión*, Tribunal Constitucional-CEPC, Madrid, 2002.
- VV. AA.: *Constitución y democracia. Ayer y hoy: libro homenaje a Antonio Torres del Moral*, vol. I, Universitas, España, 2012.
- VV. AA.: “Encuesta sobre el Referéndum”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 30, 2012, págs. 11-55.
- VV. AA.: *Industria cultural y sociedad de masas*, Caracas, Monte Ávila, 1992.
- VV. AA.: *Instituto Federal Electoral 20 años*, vol. I, IFE, México, 2010.
- VV. AA.: “Intervención del presidente de la República en periodo de Intercampaña: expediente SUP-RAP-206/2012 y acumulado”, *Diálogos Judiciales. Versiones estenográfica*, TEPJF, México, 2014.
- VV. AA.: *Homenaje a Baruch Spinoza; con motivo del tricentenario de su muerte*, Museo Judío de Buenos Aires, España, 1976.
- VV. AA.: *Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde el análisis de los derechos humanos. Recopilación de ensayos*, Poder Judicial de la Federación-Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México, 2011.

- VV. AA.: *Información, libertad y derechos humanos: la enseñanza de la ética y el derecho de la información*, Fundación COSO de la Comunidad Valenciana para el Desarrollo de la Comunidad y la Sociedad, Valencia, 2004.
- ABASCAL ROJAS, Francisco: *Cómo se hace un plan estratégico. La teoría del marketing estratégico*, ESIC Editorial, Madrid, 1994.
- ABELLÁN, Joaquín: "John Stuart Mill y el liberalismo", en VALLESPÍN, Fernando: *Historia de la Teoría Política*, Alianza, tomo 3, Madrid, 2002, págs. 358-418.
- ACEVES GONZÁLEZ, Francisco de J.: "El Instituto Federal Electoral (IFE) y el monitoreo de los medios. Efectos perversos de su institucionalización", *Contratexto: Revista de la Facultad de Comunicación de la Universidad de Lima*, núm. 19, 2011, págs. 13-34.
- , "Elecciones, medios y publicidad política en América Latina: los claroscuros de su regulación", *Comunicación y Sociedad*, núm. 12, 2009, págs. 33-62.
- ACHACHE, Gilles: "El marketing político", en FERRY Jean-Marc y WOLTON Dominique, y otros: *El nuevo espacio público*, Gedisa, Barcelona, 1995, págs. 109-123.
- ACKERMAN, John M. (coord.): *Elecciones 2012: En busca de equidad y legalidad*, IIJ-UNAM-Instituto Belisario Domínguez Senado de la República, México, 2011.
- (coord.): *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, IIJ-UNAM, México, 2009.
- , "Una reconceptualización del Derecho electoral a la luz del caso Sodi", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 128, 2010, págs. 563-594.
- ACOSTA ALVARADO, Paola A.: *El margen de apreciación en el sistema interamericano de derechos humanos: proyecciones regionales y nacionales*, UNAM, México, 2012.
- ADAME GODDARD, Jorge (coord.): *Derecho civil y romano. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, IIJ-UNAM, México, 2006.
- ADLER LOMNITZ, Larissa, LOMNITZ Claudio y ALDER Ilya: "El fondo de la reforma: la campaña presidencial del PRI en México en 1988", *Nueva Antropología Revista de Ciencias Social*, núm. 36, 1990, págs. 45-82.
- AGUIAR DE LUQUE, Luis: "Los límites de los derechos fundamentales", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 14, 1993, págs. 9-34.
- ÁGUILA DEL, Rafael y VALLESPÍN, Fernando: *La democracia en sus textos*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.
- AGUINEA, Enrique de: "Dos artículos inéditos", *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, núm. 5, 1999, págs. 99-109.

AGUST, Thomas G.: *The Selling of the Empire. British and French Imperialist Propaganda, 1890-1940*, Greenwood Press, Westport, 1985.

AJA, Eliseo, ARANGO, Joaquín, y OLIVER, Josep (dirs.): *La hora de la integración. Anuario de Inmigración en España*, Ediciones Bellaterra, Barcelona, 2012.

-----, *Inmigración y crisis económica. Anuario de inmigración en España*. Ediciones Bellaterra, Barcelona, 2010.

-----, *La inmigración en la encrucijada. Anuario de Inmigración en España*, Ediciones Bellaterra, Barcelona, 2009.

-----, y MOYA, David: "El derecho de sufragio de los extranjeros residentes", en AJA, Eliseo, ARANGO, Joaquín, y OLIVER, Josep (dirs.): *La inmigración en la encrucijada. Anuario de Inmigración en España*, Ediciones Bellaterra, Barcelona, 2009, págs. 64-81.

ALÁEZ CORRAL, Benito, y ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Leonardo: *Las decisiones básicas del Tribunal Constitucional Federal Alemán en las encrucijadas del cambio del milenio*, CEPC, Madrid, 2008.

ALCÁCER GUIRAO, Rafael: "Libertad de expresión, negación de holocausto y defensa de la Democracia. Incongruencias valorativas en la jurisprudencia del TEDH", *Revista Española de Derechos Constitucional*, núm. 97, 2013, págs. 309-341.

-----, "Discurso del odio y discurso político: En defensa de la libertad de los intolerantes", *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 14, 2012, págs. 1-32.

ALCOCER VILLANUEVA, Jorge: "Evaluación integral del modelo de acceso a radio y televisión en materia electoral", *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, Especial sobre Observación Electoral 2012, núm. 4, 2013, págs. 155-174.

ALEGRE MARTÍNEZ, Miguel Á.: *El derecho a la propia imagen*, Tecnos, Madrid, 1997.

ALEXANDER, Lawrence A., y HOURTON Paul: "The impossibility of a Free Speech Principle", *Northwestern University Law Review*, vol. LXXVIII, núm. 5, 1983, págs. 1319-1357.

ALEXY, Robert: *Teoría de los Derechos Fundamentales*, (Ernesto Garzón Valdés trad.), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

ALEZA, Milagros, y LÓPEZ, Ángel (coord.): *Libro –Homenaje al Rector de la University of Virginia–*, Universidad de Valencia, Valencia, 2000.

ALFONSO JIMÉNEZ, Armando (coord.): *Responsabilidad social, autorregulación y legislación en radio y televisión*, IIJ-UNAM, México, 2002.

ALMOND, Gabriel A. y VERBA, Sidney: *The civic culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press, New Jersey, 1963. En español, *La*



*cultura cívica: estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Euramérica, Madrid, 1970.

ALONSO ESPINOSA, Carles: “La información en la Red y el principio de neutralidad tecnológica: la libertad de expresión y la difusión de información administrativa”, *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, núm. 81, 2008, págs. 15-61.

ÁLVAREZ CONDE, Enrique, LÓPEZ DE LOS MOZOS DÍAZ-MADROÑERO, Alicia, y SANJUÁN ANDRÉS, Francisco J. (coords.): *Estudios sobre la reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General: la refoma continua y discontinua*, Universidad Rey Juan Carlos-Instituto de Derecho Público, Madrid, 2011.

-----, “La reforma constitucional 2011”, en VV. AA.: *Constitución y democracia. Ayer y hoy: libro homenaje a Antonio Torres del Moral*, vol. I, Universitas, España, 2012, págs. 239-256.

-----, *Curso de Derecho Constitucional*, vol. I, Tecnos, Madrid, 2008.

-----, y CATALÁ I BAS, Alexandre H.: “La aplicación de la Ley Orgánica de partidos políticos: crónica inacabada de la ilegalización de Harri Batasuna, Batasuna y Euskal Herritarrok”, *Foro: Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, núm. 00, 2004, págs. 7-35.

-----, “Veinticinco años de Derechos de Partido”, *Revista de Derecho Político*, núm. 58-59, 2003-2004, págs. 47-74.

-----, (coord.): *Administración públicas y Constitución: reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*, Ministerio de Administración Públicas, Instituto de Administración Pública, España, 1998.

-----, y ARNALDO ALCUBILLA, Enrique: “De nuevo sobre el procedimiento electoral uniforme”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 86, 1994, págs. 39-70.

-----, “Los principios del Derecho Electoral”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 9, 1991, págs. 9-37.

-----, “Algunos aspectos del régimen jurídico de la prensa”, *Revista de derecho político*, núm. 34, 1991, págs. 11-70.

ÁLVAREZ GARCÍA, Francisco J.: *El derecho al honor y las libertades de información y expresión*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1999.

ALZAGA VILLAAMIL, Óscar (dir.): *Comentarios la Constitución española de 1978*, tomo 6, Edersa, Madrid, 1996-1999.

ANAYA, Martha: *1998: El año que calló el sistema*, Random House Mondadori, México, 2009.

ANDERSEN, Kennet E.: *Persuasion. Theory and Practice*, Allyn & Bacon, Boston, 1971.

ANDUIZA PEREA, Eva y BOSCH, Agustín: *Comportamiento político y electoral*, Ariel, Barcelona, 2004.

- ANSOLABEHERE, Stephen, e IYENGAR, Shanto: *Going Negative: How Attack Ads Shrink and Polarize the Electorate*, The Free Press, New York, 1995.
- ANSUÁTEGUI ROIG, Francisco J.: *Orígenes doctrinales de la libertad de expresión*, BOE-Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 1994.
- ARAGÓN REYES, Manuel (director), y AGUADO RENEDO, César (coodirector): *Derechos fundamentales y su protección. Temas básicos de Derecho Constitucional*, tomo 3, Civitas-Thompson Reuters, Navarra, 2011.
- ARANDA ÁLVAREZ, Elviro: “La reforma electoral. Los cambios que afectan a las campañas electorales”, en ÁLVAREZ CONDE, Enrique, LÓPEZ DE LOS MOZOS DÍAZ-MADROÑERO, Alicia, y SANJUÁN ANDRÉS, Francisco J. (coords.): *Estudios sobre la reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General: la reforma continua y discontinua*, Universidad Rey Juan Carlos-Instituto de Derecho Público, Madrid, 2011, págs. 355-378.
- ARANSON, Elliot y PARTKANIS, Anthony: *La era de la propaganda: uso y abuso de la persuasión*, Paidós, Barcelona, 1994.
- ARBLASTER, Anthony: *Democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 1992.
- ARCEO VACAS, José L. y otros: *Debates electorales televisados: el caso de Madrid 2003*, Netbiblo, Oleiros (La Coruña), 2007.
- ARENDT, Hannah: *La condición humana*, Paidós, Barcelona, 2005.
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique y DELGADO-IRIBARREN, Manuel: *Código electoral*, La Ley, Madrid, 2011.
- , “Las Juntas Electorales: un modelo institucional del control de los procesos electorales”, en PAU I VALL, Francesc (coord.): *Parlamento y sistema electoral*, Editorial Aranzadi, España, 1999, págs. 85-96.
- ASENSI SABATER, José (coord.): *Ciudadanos e Instituciones en el Constitucionalismo actual*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.
- ASÍS ROIG, Rafael de: *La paradoja de los derechos fundamentales como límites al poder*, Debate, Madrid, 1992.
- ASTUDILLO REYES, César (coord.): *Instituciones electorales nacionales a debate*, Tirant lo Blanch, México D.F., 2013.
- , “La libertad de expresión en el contexto del modelo de comunicación político-electoral”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 3, 2013, págs. 3-41.
- y otros: “La libertad de expresión y sus principales manifestaciones en el contexto de la democracia electoral mexicana”, *Revista Mexicana de Derecho*

- Electoral*. Especial sobre Observación Electoral 2012, núm. 4, 2013, págs. 175-224.
- ASP, Kent: "The Struggle for the Agenda. Party Agenda, Media Agenda and Voter Agenda in the 1979 Swedish Election Campaign", *Communication Research*, vol. X, núm. 3, págs. 333-355.
- ATIENZA, Manuel y FERRAJOLI, Luigi: *Jurisdicción y argumentación en el Estado constitucional de derecho*, UNAM, México, 2005.
- , "Las caricaturas de Mahoma y la libertad de expresión", *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 3, 2007, págs. 65-72.
- ANAYA, Martha: 1998: *El año que calló el sistema*, Random House Mondadori, México, 2009.
- AVILÉS ALVERA, Hertino: "Control de convencionalidad en materia electoral local", *Justicia Electoral* (Revista del TEPJF), vol. I, núm. 14, 2014, págs. 339-361.
- BÁEZ SILVA, Carlos y RÍOS VEGA, Luis E. (coord.): *Ciudadanía, derechos políticos y justicia electoral en México. Memoria del IV Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral*, Marcial Pons, Madrid, 2013.
- , y CIÉNFIEGOS SALGADO, David: *La prueba en el Derecho Electoral Mexicano*, IJJ-UNAM Tribunal Electoral de Michoacán, México, 2012.
- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (coord.): *Derecho constitucional y cultura. Estudios en homenaje a Peter Häberle*, Tecnos, Madrid, 2004.
- BALAGUER CALLEJÓN, María L.: *El derecho fundamental al honor*, Tecnos, Madrid, 1992.
- BELANDO GARÍN, Beatriz: "Democracia y medios de comunicación. Cuestiones al hilo de la reforma de comunicación en Reino Unido", en BOIX PALOP, Andrés, y VIDAL BELTRÁN, José M. (coords.): *La nueva regulación del audiovisual: Medios, derechos y libertades*, Thompson Reuters-Aranzadi, Pamplona, 2014, págs. 121-137.
- BALLADOS V. Patricio: "Observación electoral con énfasis en perspectiva internacional comparada", *Revista Mexicana de Derecho Electoral*. Especial sobre Observación Electoral 2012, núm. 4, 2013, págs. 63-74.
- BALLARÍN IRIBARREN, Javier: "Comentario al artículo 50", en CAZORLA PRIETO, Luis M. (dir.): *Comentario a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Civitas, Madrid, 1986, págs. 431-450.
- BANDICCI, Susana, y KARP, Jeffrey: "How elections change the way citizens view the political system: Campaigns, media effects and electoral outcomes in comparative perspective", *British Journal of Political Science*, núm. 33, 2003, págs. 443-467.

- BARCELÓ I SERRAMALERA, Mercè: "Las libertades de expresión", en BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (coord.): *Derecho constitucional y cultura. Estudios en homenaje a Peter Häberle*, Tecnos, Madrid, 2004, págs. 565-604.
- , "Las libertades de expresión y de reunión en la constitución española: breve apunte sobre los «escraches» como punto de confluencias entre ambas libertades", *Espaço Jurídico*, vol. XIV, núm. 3, 2013, págs. 29-56.
- BARRAT I ESTEVE, Jordi y FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa M.: *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías*, Cizur Menor: Civitas Thomson Reuters, 2011.
- BARATA I MIR, Joan: *Democracia y audiovisual. Fundamentos normativos para una reforma del régimen español*, Marcial Pons, Madrid, 2006.
- BARENDT, Eric: *Freedom of speech*, Oxford University Press, New York, 2005.
- , *Broadcasting Law. A Comparative Study*, Clarendon Press, Oxford, 1995.
- BARTELS, Larry M.: *Presidential Primaries and Dynamics of Public Choice*, Princeton University Press, New Jersey, 1988.
- BARATA I MIR, Joan: *Democracia y audiovisual. Fundamentos normativos para una reforma del régimen español*, Marcial Pons, Madrid, 2006.
- BARNÉS VÁZQUEZ, Javier: "La Internet y el Derecho. Una nota acerca de la libertad de expresión e información en el espacio cibernético", en CHINCHILLA MARÍN, Carmen: *Ordenación de las telecomunicaciones*, Consejo General del Poder Judicial, Cuadernos de Derecho Judicial, Madrid, 1997, págs. 233-272.
- BARRANCO AVILÉS María del C.: "La libertad de expresión y el modelo de democracia", en RÍOS VEGA, Luis E. (coord.): *Tópicos contemporáneos de derechos políticos fundamentales*, Dykinson, Madrid, 2010, págs. 17-42.
- BARROSO ASENJO, Porfirio y LÓPEZ TALAVERA María del Mar: *La libertad de expresión y sus límites constitucionales*, Fragua Editorial, Madrid, 1998.
- , *Límites constitucionales al Derecho de la Información*, Editorial Mitre, Barcelona, 1984.
- BASSAT, Luis: *El libro rojo de la publicidad*, Random House Mondadori, Barcelona, 2004.
- BASTIDA FREIJEDO, Francisco J., y otros: *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*, Tecnos, Madrid, 2004.
- , "Medios de comunicación social y democracia en veinticinco años de Constitución", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 71, 2004, págs. 161-186.

- , "Pluralismo y medios de comunicación audiovisuales", en TORNOS MAS, Joaquín (coord.): *Democracia y medios de comunicación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, págs. 65-85.
- , *La libertad de antena: el artículo 20 de la CE y el derecho a crear televisión*, Ariel, Barcelona, 1990.
- BEAS, Diego: *La reivindicación de la política: Obama, Internet y la nueva esfera pública*, Península, Barcelona, 2011.
- BECERRA CHÁVEZ, Pablo J.: "Elecciones y comportamiento electoral en el Distrito Federal: 1988-1991", *Polis. Investigaciones y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, núm. 1992, 1992, págs. 13-36.
- BELANDO GARÍN, Beatriz y MONTIEL ROIG, Gonzalo (coord.): *Contenidos y mercado en la regulación de la comunicación audiovisual. El nuevo marco de la ley 7/2010 General de Comunicación Audiovisual*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.
- BELTRÁN DE FELIPE, Miguel, y GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V.: *Las Sentencias básicas del Tribunal Supremo de los Estados Unidos*, CEPC-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2005.
- BENEYTO, Juan: "La audiencia de la propaganda", *Revista Española de la Opinión Pública*, núm. 44, 1979, págs. 13-20.
- BENDA-MAIHOFFER-VOGEL-HESSE-HEYDE: *Manual de Derecho Constitucional*, IVAP-Marcial Pons, Madrid, 2002.
- BENTON, Allyson: *The Effects of Electoral Rules on Indigenous Voting Behavior in Mexico State of Oaxaca*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2008.
- BERELSON, Bernard R., LAZARSFELD, Paul F., y MCPHEE, William N.: *Voting. A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*, Midway Reprint edition, United States of America, 1986.
- BERLIN, Isaiah: *Sobre la libertad*, Alianza, Madrid, 2008.
- , *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Alianza, Madrid, 1998.
- BERNAL MORENO, Jorge K.: "La reforma al artículo 134 constitucional y su interpretación durante el proceso electoral 2009", en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.): *La democracia sin garantes. Las autoridades vs. la reforma electoral*, UNAM, México, 2009, págs. 125-150.
- BERNAL PULIDO, Carlos: *Principio de Proporcionalidad y los Derechos Fundamentales: el principio de proporcionalidad como criterio para determinar el contenido de los derechos fundamentales vinculante para el legislador*, 3ª edición, CEPC, Madrid, 2007.
- BERNAYS, Edward L.: *Cristalizando la Opinión Pública*, Editorial Gestión, Barcelona, 2000.

- BERROCAL, Salomé (coord.): *Comunicación Política en televisión y nuevos medios*, Ariel, Barcelona, 2003.
- , "La personalización de la políticas", en BERROCAL, Salomé (coord.): *Comunicación Política en televisión y nuevos medios*, Ariel, Barcelona, 2003, págs. 55-79.
- BERTONI, Eduardo A.: "Freedom of Information. Three Harmless Words? The Role of the Media and Access to Information Laws", *Derecho Comparado de la Información*, núm. 19, 2012, págs. 29-94.
- , y COMPA, Elizabeth: "Emerging Patterns in Internet Freedom of Expression: Comparative Research Findings in Argentina and Abroad", *Derecho Comparado de la Información*, núm. 16, 2010, págs. 25-38.
- , *Libertad de expresión en el Estado de Derecho: doctrina y jurisprudencia nacional, extranjera e internacional*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2007.
- , "New York Times vs. Sullivan y la malicia real de la doctrina", en VV. AA., *Libertad de prensa y derecho penal*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 1997, págs. 121-150.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés: *Las administraciones independientes*, Tecnos, Madrid, 1994.
- BETTINELLI, Ernesto: *Par condicio: regole, opinioni, fatti*, Einaudi, Torino, 1995.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma: "Propaganda electoral y principio de igualdad de armas", en RÍOS VEGA, Luis E. (ed.): *Tópicos electorales. Un diálogo judicial entre América y Europa*, CEPC-TEPJF, Madrid, 2011, págs. 155-168.
- , y DELGADO DEL RINCÓN, Luis (eds.): *Las resoluciones de los conflictos electorales: un análisis comparado*, CEPC, Madrid, 2010.
- BILBAO UBILLOS, Juan M.: "La negación de Holocausto en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: la endeble justificación de los tipos penales contrarios a la libertad de expresión", *Revista de Derechos Político*, núm. 71-72, 2008, págs. 19-59.
- BIOCCA, Frank (ed.): *Television and political advertising. Coming of Age*, vol. I, Lawrence Erlbaum Associates, Publishers, New Jersey, 1991.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L.: "La nueva ley de partidos políticos: A propósito de la ilegalización de Batasuna", *Claves de Razón Práctica*, núm. 124, Madrid, 2002, págs. 23-31.
- , *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990.
- BLASI, Vicent: "The Checking Value in First Amendment Theory", *American Bar Foundation Research Journal*, núm. 3, 1997, págs. 521-649.

- BLOUSTEIN, Edward J.: "Privacy as an Aspect of Human Dignity: An Answer to Dean Prosser", *New York University Law Review*, 1964, págs. 964-1007.
- BLUMLER, Jay G.: "The third age of political communication", *Journal of public affairs*, vol. I, núm. 3, 2001, págs. 201-209.
- BOBBIO, Norberto: *Teoría general de la política*, Trotta, Madrid, 2005.
- , PONTARA Giuliano, y VECA Salvatore: *Crisis de la democracia*, (Jordi Marfà trad.), Ariel, Barcelona, 1995.
- , "La crisis de la democracia y la lección de los clásicos", en BOBBIO Norberto, PONTARA Giuliano, y VECA Salvatore: *Crisis de la democracia*, Ariel, Barcelona, 1995, págs. 5-26.
- , *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- , *Igualdad y libertad*, (Pedro Aragón Rincón trad.), Paidós, Barcelona, 1993.
- , *El tiempo de los derechos*, (Rafael de Asís Roig trad.), Madrid, 1991.
- , *Las ideologías y el poder en crisis. Pluralismo, democracia, socialismo, comunismo, tercera vía y tercera fuerza*, Editorial Ariel, Barcelona, 1988.
- , *El futuro de la democracia*, (José F. Fernández Santillán, trad.), Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- BÖECKELMANN, Frank: *Formación y funciones sociales de la opinión pública*, Ed. Gustavo Gil, Barcelona, 1993.
- BOIX PALOP, Andrés, y VIDAL BELTRÁN, José M. (coords.): *La nueva regulación del audiovisual: Medios, derechos y libertades*, Thompson Reuters-Aranzadi, Pamplona, 2014.
- , "Regulación y mercado en el sector audiovisual español", en Boix PALOP, Andrés, y VIDAL BELTRÁN, José M. (coords.): *La nueva regulación del audiovisual: Medios, derechos y libertades*, Thompson Reuters-Aranzadi, Pamplona, 2014, págs. 61-87.
- , y otros (coords.): *Derecho de la comunicación*, Iustel, Madrid, 2011.
- , "La libertad de expresión y pluralismo en la red", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 65, 2002, págs. 133-182.
- BOOKS, Deborah, y GEER, John: "Beyond negativity: The effects of incivility on the electorate", *American Journal of Political Science*, vol.LI, núm. 1, 2007, págs. 1-16.
- BON, Pierre: "Aspectos recientes del control de las campañas electorales en Francia", *Revista Francesa de Derecho Constitucional*, núm. 13, 1993, págs. 589-591.
- BORJAS BENAVENTE, Adriana: "La campaña presidencial de Vicente Fox y el modelo propagandista de comunicación política", *América Latina Hoy*, núm. 33, 2003, págs. 101-121.

- BORRAJO INIESTA, Ignacio: "El intento de huir del Derecho administrativo", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 78, 1993, págs. 233-250.
- BORROSO ASENJO, Porfirio y LÓPEZ TALAVERA, María del Mar: *La libertad de expresión y sus limitaciones constitucionales*, Fragua, Madrid, 1998.
- BOORSTIN, Daniel: *The image: a guide to pseudo-events in America*, Atheneum, New York, 1987.
- BOTERO CABRERA, Carolina, SÁNCHEZ OTERO, Andrea P., y SOTO NARVÁEZ, María J.: "Libertad de expresión y derechos de autor en campañas políticas en Internet", *Temas selectos de Derecho Electoral*, núm. 34, TEPJF, México, 2013.
- BOVERO, Michelangelo: *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, (Lorenzo Córdova Vianello trad.), Trotta, Madrid, 2002.
- BRAGE CAMAZANO, Joaquín: *Los límites a los derechos fundamentales*, Dykinson, Madrid, 2004.
- , "Algunos aspectos de teoría general constitucional sobre los derechos fundamentales en EE. UU", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 123, 2004, págs. 271-290.
- , "Aproximación a una teoría general de los derechos fundamentales en el Convenio Europeo de Derechos Humanos", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 74, 2005, págs. 111-137.
- BUENDÍA HEGEWISCH, José: "Observación electoral y medios de comunicación en México. Lecciones aprendidas y visión con futuro", *Revista Mexicana de Derecho Electoral*. Especial sobre Observación Electoral 2012, núm. 4, 2013, págs. 75-102.
- y AZPIROZ BRAVO, José M.: "Medios de comunicación y la reforma electoral 2007-2008. Un balance preliminar", *Serie temas selectos de derecho electoral*, núm. 26, TEPJF, México, 2011.
- BURGUERA AMEAVE, Leyre: *Democracia electoral: comunicación y poder*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2013.
- BUSTAMANTE DONAS, Javier y otros: *Los derechos humanos e Internet*, Editorial Centro de Investigaciones y Cooperación para el Desarrollo, Madrid, 2012.
- BUSTOS GISBERT, Rafael: "Los derechos de libre comunicación en una sociedad democrática (Art. 10 CEDH)", en GARCÍA ROCA, Javier y SANTOLAYA, Pablo (coords.): *La Europa de los Derechos: El Convenio Europeo de los Derechos Humanos*, CEPC, Madrid, 2014, págs. 473-509.
- , *Pluralismo constitucional y diálogo jurisprudencial*, Porrúa, México, 2012.



- , "El concepto de la libertad de información a partir de su distinción de la libertad de expresión", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 85, 1994, págs. 261-290.
- CABO DE LA VEGA, Antonio de: *Lo público como supuesto constitucional*, IIJ-UNAM, México, 1997.
- CASTILLO VERA, Pilar del: *Comportamiento Político y electoral*, 2da edición, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1994.
- , y ZOVATTO, Daniel (eds.): *La financiación de la política en Iberoamérica*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-IIJ-UNAM, San José, 1998.
- CALLEJO, Javier: *Investigar las audiencias. Un análisis cualitativo*, Paidós, Barcelona, 2001.
- CALVERT, Clay: "When First Amendment principles collide: Negative political advertising & the demobilization of democratic self-governance", *Loyola of los Angeles Law Review*, núm. 30, 1997, págs. 1497-1530.
- CALVO-GONZÁLEZ, José: "Internet comicial (sobre acuerdos e instrucciones de la Junta Electoral Central española)", *Vniversitas*, núm. 115, 2008, págs. 179-191.
- CANEL, María J.: *Comunicación de las Instituciones Públicas*, Tecnos, Madrid, 2007.
- , *Comunicación política. Una guía para su estudio y práctica*, 2ª edición, Tecnos, Madrid, 2006.
- , y SANDERS, Karen: "El poder de los medios en los escándalos políticos: la fuerza simbólica de la noticia icono", *Anàlisi*, núm. 32, 2005, págs. 163-178.
- CANTÚ, Jesús, y otros: "Conexión entre medios de información y preferencias electorales", *Revista de Derecho Electoral*, Especial sobre Observación Electoral 2012, núm. 4, 2013, págs. 251-273.
- , "El Tribunal cancela la libertad de expresión", en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.): *La democracia sin garantes. Las autoridades vs. la reforma electoral*, UNAM, México, 2009, págs. 107-124.
- CAMPBELL Agust, GURIN Gerald, y MILLER Warren E.: *The Voter decides*, Greenwood Press, Connecticut, 1971.
- CAMPBELL, James E.: *The American Campaign*, Texas A&M University Press, United States of America, 2000.
- CAPELLA, Joseph y JAMIESON, Kathelen H.: *Spiral of Cynicism*, Oxford University Press, Nueva York, 1997.
- CAPO GIOL, Jordi: *Las encuestas en la sociedad mediática*, CEPC, Madrid, 1998.

- CAPPUCCIO, Laura: "Autorregulación y medios de comunicación en Italia", en GAVARA DE CARA, Juan C.: *Las autoridades independientes de control de los medios de comunicación*, Bosch, Barcelona, 2013, págs. 111-134.
- CARBONELL, Miguel: "El fundamento de la libertad de expresión en la democracia constitucional", *Sufragio*, núm. 5, 2010, México, págs. 20-29.  
 -----, "Libertad de expresión, partidos políticos y democracia. Comentario a la sentencia JDC-393/2005 del TEPJF", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 123, 2008, págs. 1671-1710.  
 -----, "La libertad de expresión en la Constitución mexicana", *Derecho Comparado de la Información*, núm. 3, 2004, págs. 3-59.
- CÁRDENAS, Jaime: "Comentario a la resolución dictada en el SUP-RAP-58/2013 de la Sala Superior del TEPJF (competencia electoral respecto a las expresiones de los legisladores)", *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 5, 2014, págs. 189-208.
- CARPIZO Jorge, y CARBONELL, Miguel (coords.): *Derecho a la información y derechos humanos. Estudio homenaje al maestro Mario de la Cueva*, IIJ-UNAM, México, 2000.
- CARRILLO, Manuel: LUJAMBIO, Alonso, NAVARRETE, Carlos y ZAVATTO, Daniel (coords.): *Dinero y contienda político-electoral, reto de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
- CARRILLO LÓPEZ, Marc: "La libertad de expresión, personas jurídicas y derecho al honor", *Derecho Privado y Constitución*, núm. 10, 1996, págs. 91-116.  
 -----, "El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales", en MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Derecho de la regulación económica*, Isutel, vol. 5 Audiovisual, Madrid, 2010, págs. 493-530.  
 -----, "Información y período electoral", en MUÑOZ ALONSO, Alejandro, y ROSPIR, Juan I.: *Democracia mediática y campañas electorales*, Ariel, Barcelona, 1999, págs. 203-220.  
 -----, "Los medios públicos de comunicación" en TORNOS MAS, Joaquín (coord.): *Democracia y Medios de Comunicación*, Tirant lo Blanch, 2002, págs. 117- 149.
- CARRIÓN OLMOS, Salvador: "El derecho a la intimidad", en VERDAD y BERMONTÉ, José R. de (coord.): *Veinticinco años de aplicación de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen*, Aranzadi, 2007, págs. 93-118.
- CARRERAS I SERRA, Francesc de: "Los partidos en nuestra democracia de partidos", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70, 2004, págs. 1-126.  
 -----, "La libertad de expresión: un derecho constitucional", *Anuario del Departamento de Ciencias política y Derecho Público*, Universidad Autónoma de Barcelona, 1990, págs. 11-37.

- CARRERAS SERRA, Lluís de: *Régimen jurídico de la información. Periodistas y medios de comunicación*, Ariel Derecho, Barcelona, 1996.
- CÁRDENAS, Jaime: “Comentario a la resolución dictada en el SUP-RAP-58/2013 de la Sala Superior del TEPJF (competencia electoral respecto a las expresiones de los legisladores)”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 5, 2014, págs. 189-208.
- CASERO-RIPOLLÉS, Andreu: “Más allá de los diarios: el consumo de noticias de los jóvenes en la era digital”, *Comunicar*, núm. 39, 2012, págs. 151-158.
- CASSIRER, Ernst: *Individuo y cosmos en la filosofía del Renacimiento*, Emecé, Buenos Aires, 1951.
- CASTELLS, Manuel: *Redes de indignación y esperanza: los movimientos sociales en la era de Internet*, (María Hernández trad.), Alianza Editorial, Madrid, 2012.  
 -----, *Comunicación y poder*, Alianza, Madrid, 2009.  
 -----, *La Sociedad en Red: Una visión global*, Alianza Editorial, Madrid, 2006.
- CASTILLA JUÁREZ, Karlos A.: *Libertad de expresión y Derecho de Acceso a la Información en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2011.
- CASTILLO, Pilar del y ZOVATTO, Daniel (eds.): *La financiación de la política en Iberoamérica*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIJ-UNAM, San José, 1998.
- CASTRO JOVER, Adoración: “Contribución al estudio del derecho de acceso a los medios de comunicación”, *Documentación Jurídica*, Ministerio de Justicia, tomo 19, núm. 76, 1992.
- CATALÁ I BAS, Alexandre H.: *La libertad de expresión e información. La jurisprudencia del TEDH y su recepción por el Tribunal Constitucional. Hacia un derecho europeo de los derechos humanos*, Editorial Revista General de Derecho, Valencia, 2001.  
 -----, y PÉREZ I SEGUÍ, Zulima: “La negación del holocausto. A propósito de la STC 235/2007, de 7 de noviembre de 2007”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, núm. 10, 2007, págs. 181-196.
- CAZORLA PRIETO, Luis M. (dir.): *Comentario a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Civitas, Madrid, 1986.
- CEBRIÁN AZURCA, Enrique: *Deliberación en Internet: una propuesta de modelo de participación política*, Fundación Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2012.

- CEA D'ANCONA, María Á.: "Estabilidad y cambios de las actitudes ante la inmigración: un análisis cualitativo", en AJA, Eliseo, ARANGO Joaquín, y OLIVER Josep (dirs.): *Inmigración y crisis económica. Anuario de inmigración en España*, Ediciones Bellaterra, Barcelona, 2010, págs. 48-74.
- CEASER, James W, y BUSCH, Andrew E.: *The Perfect Tie. The True Story of the 2000 Presidential Election*, Rowman&Littlefield Publishers, United States of America, 2000.
- CHACÓN ROJAS, Oswaldo: "Diagnóstico del modelo de fiscalización electoral mexicano", *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, Especial sobre Observación Electoral 2012, núm. 4, 2013, págs. 275-301.  
-----, *Dinero del crimen organizado y fiscalización electoral*, México, Fontamara, 2011.
- CHAMPEAU, Serge, e INNERARITY Daniel (comps.): *Internet y el futuro de la democracia*, Paidós, Barcelona, 2012.
- CHÁVEZ ALCÁNTARA, Claudio C.: "Candidaturas independientes en el ámbito local. Su configuración legal a partir de las resoluciones jurisdiccionales", *Justicia Electoral* (Revista del TEPJF), vol. I, núm. 14, 2014, págs. 363-401.
- CHAVES PEDRÓN, César: "Delitos contra el honor. Injurias y calumnias", y MARÍN GARCÍA DE LEONARDO, María T.: "El derecho al honor de las personas jurídicas", ambos en VERDA Y BEAMONTE, José R. de (coord.): *Veinticinco años de aplicación de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar a la propia imagen*, Thompson Aranzadi, Pamplona, 2007, págs. 55-89.
- CHINCHILLA MARTÍN, Carmen y AZPITARTE SÁNCHEZ, Miguel, (coord.): *Estudios sobre la Ley General de la Comunicación Audiovisual*, Aranzadi, Cizur Menor, 2011.  
-----, "Art. 20. Delimitación de las obligaciones de servicio público", en GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y QUADRA-SALCEDO, Tomás de la: *Comentarios a la ley General de Telecomunicaciones. Ley 32/2003, de 3 de Noviembre*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, pág. 356-394.  
-----, *La radio-televisión como servicio público esencial*, Tecnos, Madrid, 1998.  
----- (dir.), *Ordenación de las Telecomunicaciones*, Consejo del Poder Judicial, Cuadernos de Derecho Judicial, Madrid, 1997.  
-----, "El monopolio televisivo en Italia (en torno a la sentencia núm. 148 de la Corte Constitucional de 14 de julio de 1981)", *Revista de Derecho Político*, núms. 18-19, 1983, págs. 191-205.
- CHOMSKY, Noam, y RAMONET, Ignacio: *Cómo nos venden la moto, Información, poder y concentración de los medios*, Icaria, Barcelona, 2002.  
-----, *La propaganda y la opinión pública. Conversaciones con David Barsamian*, Crítica, Barcelona, 2002.

- CIDONCHA MARTÍN, Antonio: *La libertad de empresa*, Editorial Civitas, Madrid, 2006.
- CIENFUEGOS SALGADO, David (coord): *Las elecciones de gobernador en México (2002-2007)*, Editora Laguna, México, 2009.
- y RODRÍGUEZ LOZANO, Luis G. (coords.): *Actualidad de los servicios públicos en México*, IIJ-UNAM, Serie Doctrina Jurídica, núm. 493, México, 2009.
- CÓLERA LEIRADO, José R.: “La actividad institucional de los poderes en el período electoral”, *Corts Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 8, 1999, págs. 187-209.
- CONSTANT, Benjamín: *Sobre el espíritu de la conquista: sobre la libertad en los antiguos y en los modernos*, Tecnos, Madrid, 2002.
- , y editada por SÁNCHEZ-MEJÍA RODRÍGUEZ, María L.: *Escritos políticos*, CEPC, Madrid, 1989.
- CONTRERAS NAVIDAD, Salvador: *La protección del honor, la intimidad y la propia imagen en Internet*, Aranzadi, Navarra, 2012.
- CONVERSE, Philip E.: “Assessing the capacity of mass electorates”, *Annual Review of Political Science*, California, 2000, págs. 331-353.
- , *Political representation in France*, Belknap Press of Harvard University Press, United States American, 1986.
- CÓLERA LEIRADO, José R.: “La actividad institucional de los poderes en el período electoral”, *Corts Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 8, 1999, págs. 187-209.
- CORCUERA ATIENZA, Javier: *La ilegalización de partidos políticos en las democracias occidentales*, Dykinson, Madrid, 2008.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, “Análisis de la reforma electoral. Observaciones a la minuta de reforma electoral”, *Quid Iuris*, Chihuahua, vol. 23, 2013, págs. 151-168.
- , “La reforma electoral de 2007-2008 cuatro años después. Apuntes para un balance de su instrumentación”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 1, 2012, págs. 3-26.
- , “Representación política y democracia”, en VV. AA.: *Instituto Federal Electoral 20 años*, vol. I, IFE, México, 2010, págs. 36-67.
- y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.): *Democracia sin garantes. Las autoridades vs. la reforma electoral*, UNAM, México, 2009.
- , “La reforma trastocada: El caso de los «informes de labores» del PVEM”, en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.): *Democracia sin garantes. Las autoridades vs. la reforma electoral*, UNAM, México, 2009, págs. 59-77.
- y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.): *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, TEPJF, México, 2009.

- , "La reforma electoral y el cambio político en México", en ZAVATTO, Daniel y OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (coords.): *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, IIJ-UNAM, México, 2008, pág. 653-704.
- y SALAZAR UGARTE, Pedro: "Reflexiones sobre el régimen de partidos políticos en México", en SERRANO MIGALLÓN, Fernando: *Proceso electoral 2006*, Porrúa-Facultad de Derecho de la UNAM, México, 2007.
- y MURAYAMA, Ciro: *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, Cal y Arena, México, 2006.
- CORONA NAKAMURA, Luis A. y DÍAZ CORTÉS, María del C.: "Los actos anticipados de precampaña: su conceptualización como figura infractora en el derecho electoral mexicano", *Sufragio*, IIJ-UNAM, México, 2009, págs. 137-152.
- CORREDORIA Y ALFONSO, Loreto, y CORTINO HUESO, Lorenzo (dirs.): *Libertad de expresión e información en Internet: amenazas y protección de los derechos personales*, CEPC, Madrid, 2013.
- COTARELO GARCÍA, Ramón: *La política en la era de Internet*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.
- y CUEVAS, Juan C.: *El cuarto poder. Medios de comunicación y legitimación democrática en España*, UNED, Melilla, 1998.
- , *Los partidos políticos*, Sistema, Madrid, 1996.
- , *En torno a la teoría de la democracia*, CEPC, 1990.
- CORTINO HUESO, Lorenzo (coord.): *Libertades de expresión e información en Internet y las redes sociales: ejercicio, amenazas y garantías*, Publicación de la Universitat de València, Valencia, 2011.
- CRAM, Ian: *Contested Words. Legal Restrictions on Freedom of Speech in Liberal Democracies*, Ashgate, England, 2006, págs. 51-57.
- CREMADES, Javier: *Los límites de la libertad de expresión en el ordenamiento jurídico español*, La Ley-Actualidad, Bilbao, 1995.
- CRESPO MARTÍNEZ, Ismael y DEL REY MORATÓ, Javier, (editores): *Comunicación política & Campañas electorales en América Latina*, Biblos/Politeia, Buenos Aires, 2013.
- , (editores): *Las campañas electorales y sus efectos sobre el voto en la Comunidad de Madrid. Las elecciones autonómicas de 2011*, Fragua, Madrid, 2012.
- y GONZÁLEZ Antonia: "¿Tienen las campañas efectos sobre el elector?", en CRESPO MARTÍNEZ, Ismael y REY MORATÓ, Javier del (editores): *Las campañas electorales y sus efectos sobre el voto en la Comunidad de Madrid. Las elecciones autonómicas de 2011*, Fragua, Madrid, 2012, págs. 163-174.
- , *Las campañas electorales y sus efectos en la decisión del voto*, vol. III, *Cómo seguir una campaña electoral. Guía para ciudadanos, políticos y periodistas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

- CRESPO MENDOZA, José A.: *México 2009: Abstención, voto nulo y triunfo del PRI*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2010.
- CREVILLEN SÁNCHEZ, Clemente: *Derechos de la personalidad. Honor, intimidad, personal y familiar y propia imagen en la jurisprudencia*, Actualidad Editorial, Madrid, 1995.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro: *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, Madrid, 1999.
- , "Dos cuestiones de titularidad de derechos: los extranjeros, las personas jurídicas", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 35, 1992, págs. 63-83.
- CUERDA ARNAU, María L.: "Proporcionalidad penal y libertad de expresión: la función dogmática del efecto de desaliento", *Revista General de Derecho Penal*, núm. 8, 2007, págs. 1-43.
- CUESTA UBALDO, y CANEL, María J. (coords.): *Comunicación y Terrorismo*, Tecnos, Madrid, 2012.
- CUNA PÉREZ, Enrique: "Libertad de expresión y justicia electoral en el sistema interamericano", *Temas selectos de Derecho Electoral*, núm. 24, TEPJF, México, 2011.
- , y PÉREZ CRISTINO, Laura N.: "Medios y elecciones 2009: uso y reglamentación de Internet, pendiente de la reforma electoral", *El Cotidiano*, núm. 160, 2010, págs. 61-74.
- D' ALIMONTE, Roberto y FUSARO, Carlos (coords.): *La legislazione elettorale italiana*, Il Mulino, Bologna, 2008.
- DADER, José L.: "Ciberpolítica en las websites departidos políticos la experiencia de las elecciones de 2008 en España ante las tendencias trasnacionales", *Revista de sociología e política*, núm. 34, 2009, págs. 45-62.
- DÁVILA RANGEL, Juan M.: "La Sala Regional Especializada y el nuevo procedimiento especial sancionador", *Justicia Electoral* (Revista del TEPJF), vol. I, núm. 14, 2014, págs. 241-289.
- DAYAN, Daniel (comp.): *En Busca del Público*, Gedisa, Barcelona, 1997.
- , "Televisión interrumpida: entre espectáculo y comunicación", FERRY Jean-Marc y WOLTON Dominique, y otros: *El nuevo espacio público*, Gedisa, Barcelona, 1995, págs. 161-164.
- DEARING, James, W. y ROGERS, Everett M.: *Agenda-setting*, SAGE Publications, New Mexico, 1997.

- DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, Manuel: “La Junta Electoral Central y los Medios de Comunicación de Titularidad Pública en los procesos electorales: una relación conflictiva”, en PAJARES MONTOLÍO, Emilio (ed.): *Las funciones de la Junta Electoral Central*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, págs. 125-150.
- , *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y a la Ley Orgánica de Referéndum*, La Ley, Madrid, 2014.
- DELGADO SOTILLOS, Irene, y LÓPEZ NIETO, Lurdes: *Comportamiento político y sociología electoral*, Editorial Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2012.
- DEUTSCH, Karl W.: *The Nerves of Government: models of political communication and control*, The Free Press of Glencoe, United States of America, 1963. En castellano, *Los nervios del gobierno: modelos de comunicación y control políticos*, Paidós, Buenos Aires, 1971.
- DEVLIN, Patrick: *Political Persuasion in Presidential Campaigns*, Transaction, Nueva Jersey, 1987.
- DEWEY, John: *La opinión pública y sus problemas*, (Roca Filella trad.), Ediciones Morata, Madrid, 2004.
- DHAL, Robert A.: *La democracia y sus críticos*, (Leonardo Wolfson trad.), Paidós, Barcelona, 1992.
- DÍAZ BARRADO, Mario P.: *Análisis del discurso político. Una aplicación metodológica*, Editorial Regional de Extremadura, Mérida, 1989.
- DÍEZ DEL CORRAL, Luis: *El pensamiento político de Tocqueville*, Alianza, Madrid, 1989.
- DÍAZ CREGO, María: “El derecho de extranjería y jurisprudencias del Tribunal Constitucional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, en AJA, Eliseo, ARANGO Joaquín, y OLIVER Josep (dirs.): *Inmigración y crisis económica. Anuario de inmigración en España*. Ediciones Bellaterra, Barcelona, 2010, págs. 372-406.
- DÍAZ MÜLLER, Luis T., (coord.): *El Mito del desarrollo y las transiciones a la democracia. Terceras Jornadas sobre Globalización y Derechos Humanos*, México, 2006.
- DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, Luis M.: *Sistemas de Derechos Fundamentales*, 4ª edición, Civitas-Thompson Reuters, Madrid, 2013.
- DÍEZ NICOLÁS, Juan y SEMETKO, Holli A.: “Los programas de noticias de televisión y las campañas electorales de 1993 y 1996, propiedad contenido e influencia”, en MUÑOZ ALONSO, Alejandro, y ROSPIR, Juan I.: *Democracia mediática y campañas electorales*, Ariel, Barcelona, 1999, págs. 151-220.



- DOMENACH, Jean-Marie: *La propaganda política*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1996.
- DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel: “La adjudicación de las licencias en el mercado audiovisual”, en BOIX PALOP, Andrés, y VIDAL BELTRÁN, José M. (coords.): *La nueva regulación del audiovisual: Medios, derechos y libertades*, Thompson Reuters-Aranzadi, Pamplona, 2014, págs. 99-118.
- DOOB, Leonard W.: *Public opinion and propaganda*, Archon Books, Connecticut, 1966.
- DORNA, Alexandre: “Estudios sobre el discurso político: el papel persuasivo de las figuras retóricas y de la gestualidad”, *Psicología política*, núm.6, 1993, págs. 117-130.
- DOWNS, Anthony: *An Economic Theory of Democracy*, Harper, Nueva York, 1957.
- DUSSALILLANT, Patricio: “La neutralidad como forma de encuadre en una campaña electoral”, *Comunicación y sociedad*, vol. XVII, núm. 2, 2004, págs. 45-71.
- DUNN, John: *Democracia. El viaje inacabado (508 a.C. – 1993 d.C.)*, (Jordi Fibla trad.), TusQuets Editorial, Barcelona, 1995.
- DURÁN ALBA, Juan F.: “La restricción de los derechos políticos de los extranjeros (art. 16 CEDH)” en GARCÍA ROCA, Javier y SANTOLAYA, Pablo, (coord.): *La Europa de los derechos: El Convenio Europeo de derechos humanos*, CEPC, Madrid, 2014, págs. 625-667.
- DUSSALILLANT, Patricio: “La neutralidad como forma de encuadre en una campaña electoral”, *Comunicación y sociedad*, vol. XVII, núm. 2, 2004, págs. 45-71.
- DUVERGER, Maurice: *Los partidos políticos*, 9ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
- DWORKIN, Ronald: *Los derechos en serio*, Ariel, Barcelona, 2002.
- ELSTER, Jon: *Psicología Política*, Gedisa, Barcelona, 1995.  
-----, *Rational Choice*, B. Blackwell, Oxford, 1986.
- EMERSON, Thomas I.: *The System of Freedom of Expression*, Random House, New York, 1970.
- ESPARZA OROZ, Miguel: *La ilegalización de Batasuna: el nuevo régimen jurídico de los partidos políticos*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2004.
- ESTEBAN Jorge de, y LÓPEZ GUERRA, Luis: *El régimen constitucional español*, vol. I, Labor, Barcelona, 1983.

-----, *Los partidos políticos en la España actual. Un análisis objetivo de los partidos, pieza esencial de nuestro sistema democrático*, Planeta, Barcelona, 1982.

ESTEBAN Jorge de, y otros, *El proceso electoral*, Labor, Barcelona, 1997.

-----, "Medios de comunicación y Estado de Derecho", en ASENSI SABATER, José (coord.): *Ciudadanos e Instituciones en el Constitucionalismo actual*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, págs. 465-488.

-----, "Los medios de comunicación como control del poder político", en MORENO CATENA, Víctor M. (ed.), *Constitución y Derecho Público. Estudios en homenaje a Santiago Varela*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1995, págs. 99-122.

-----, *Constituciones Españolas y Extranjeras II*, Taurus, Madrid, 1977.

-----, "La influencia política de los medios de comunicación de masas ante su necesaria constitucionalización", *Revista de Estudios Sociales*, núm. 4, 1972, págs. 145-188.

ESTEVE PARDO, José: *Régimen jurídico-administrativo de la televisión*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1984.

ESTEINOU MADRID, Javier: "El nuevo modelo de comunicación política y sus consecuencias sobre las elecciones intermedias del 2009 en México", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 253, 2010, págs. 141-218.

-----, "La reforma electoral y su repercusión comunicativa sobre las elecciones políticas del 2009 en México", *Espacios públicos*, núm. 28, 2010, págs. 83-101.

-----, "El boicot a la Reforma Electoral y la crisis de gobernabilidad nacional", *El Cotidiano*, núm. 155, 2009, págs. 19-29.

-----, "La reproducción del poder comunicativo en México a través de la Ley Televisa", *Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, vol. V, núm. 1, 2009, págs. 51-90.

-----, "El control de los medios de información y la reforma del Estado de México", *Espacios Públicos*, vol. XXI, núm. 21, 2008, págs. 222-239.

-----, "La ley Televisa ante la Suprema Corte de Justicia", *Revista Mexicana de Comunicación*, vol. IXX, núm. 105, 2007, págs. 40-43.

ESTRADA ALONSO, Eduardo: "El derecho al honor de las personas jurídicas", *Poder Judicial*, núm. especial XIII. Dedicado a: Libertad de expresión y medios de comunicación, 1990, págs. 101-110.

ESTRADA MARÚN, José A.: "La designación de los consejeros de los Organismos Públicos Locales (OPLES). El nuevo procedimiento puesto a prueba", documento inédito facilitado por el autor, 2014. Ponencia presentada en el Seminario Internacional de México en España de la COPUEX, "Sobre el nuevo federalismo electoral en México", organizado en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 25 de noviembre de 2014.

- EUGUIGUREN PRAELI, FRANCISCO J., BUSTOS GISBERT, RAFAEL, y TORRES MURO, IGNACIO: "Las libertades de pensamiento, información y expresión, y los derechos de reunión y asociación: pautas para un diálogo, en GARCÍA ROCA, JAVIER y otros (edit.): *El diálogo entre los sistemas europeo y americano de derechos humanos*, Civitas Thomson Ruters, Cizur Menor Navarra, 2012, págs. 186-221.
- FÁRRE LÓPEZ, PEDRO: *El derecho de rectificación: un instrumento de defensa frente al poder de los medios*, La Ley, Madrid, 2008.
- FARRERA BRAVO, GONZALO: "Los medios de comunicación frente al poder del Estado", en ACKERMAN, JOHN M. (coord.): *Elecciones 2012: En busca de equidad y legalidad*, IJJ-UNAM-Instituto Belisario Domínguez Senado de la República, México, 2011, págs. 113-136.
- FAVOREU, LOUIS y otros: *Droit constitutionnel*, 6ª edición, Dalloz, París, 2003.  
----- y PHILIP, LOÏC: *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, Dalloz, París, 2005.
- FAYOS GARDÓ, ANTONIO: *Derecho a la intimidad y medios de comunicación*, CEPC, Madrid, 2000.
- FELIU REY, MANUEL I.: *¿Tienen honor las personas jurídicas?*, Tecnos, Madrid, 1990.
- FERNÁNDEZ FARRERES, GERMÁN J.: "Televisión Pública, en especial, televisión estatal", en MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO (dir): *Derecho de la regulación económica*, Iustel, vol. V, Audiovisual, Madrid, 2010, págs. 119-178.  
-----, "Acceso a los medios de comunicación social privados y pluralismo", en TORNOS MAS, JOAQUÍN (coord.): *Democracia y medios de comunicación*, Tirant lo Blanch, 2002.
- FERNÁNDEZ GÓMEZ, JORGE y PINEDA CACHERO, ANTONIO: "Análisis de la propaganda electoral: una perspectiva publicitaria", en REY, JUAN (ed.), *Propaganda electoral. Elementos publicitarios estrategias comunicativas en las elecciones municipales de Sevilla en 2003*, Diputación de Sevilla, Sevilla, 2005, págs. 17-84.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, ALFONSO, y GARCÍA SANZ, ROSA M.: "Artículo 20. Libertad de expresión y derecho de la información", en ALZAGA VILLAAMIL ÓSCAR (dir.): *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, tomo 2, Edersa, Madrid, 1996-1999, págs. 505-554.  
-----, "Comentario al art. 71 CE", en ALZAGA, OSCAR (dir.): *Comentarios a las leyes políticas*, Edersa, Madrid, 1989, tomo 6, págs. 305-385.  
-----, "La inmunidad parlamentaria en la actualidad", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 215, 1977, págs. 207-249.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, CARMEN y FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, ALFONSO: *Sistema electoral, Partidos políticos y Parlamento*, 2ª edición, Colex, Madrid, 2008.

- FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, Plácido: *La inviolabilidad e inmunidad de los Diputados y Senadores. La crisis de los "privilegios" parlamentarios*, Civitas, Madrid, 1990.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, Pablo: *La Junta Electoral Central. La libertad de expresión y el derecho a la información en período electoral*, CEPC, Madrid, 2014.
- FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael: "Consideraciones sobre la potestad normativa de la Junta Electoral Central", en PAJARES MONTOLÍO, Emilio (ed.): *Las funciones de la Junta Electoral Central*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, págs. 17-37.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo A.: "El alcance de las obligaciones (Art. 1 CEDH)", en GARCÍA ROCA, Javier y SANTOLAYA, Pablo, (coord.): *La Europa de los derechos: El Convenio Europeo de derechos humanos*, CEPC, Madrid, 2014, págs. 43-56.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: "El régimen jurídico de las campañas institucionales", *Corts Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 8, 1999, págs. 211-249.  
 -----, "La libertad de expresión en la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 70, 1990, págs. 93-124.
- FERNÁNDEZ VIVAS, Yolanda: "El régimen de los partidos políticos en Alemania", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 31, 2013, págs. 463-502.  
 -----, "Hacia una nueva era en el Constitucionalismo Estadounidense: La "Era Obama". Actualidad en Estados Unidos (2008/2009)", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 25, págs. 397-427.  
 -----, "El régimen jurídico de las elecciones presidenciales en los Estados Unidos", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 23, 2009, págs. 327-360.  
 -----, *Igualdad y partidos políticos: análisis constitucional y comparado de la igualdad de oportunidades de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2007.
- FESTINGER, Leon: *Teoría de la disonancia cognoscitiva*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975.
- FERRAJOLI, Luigi: *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, Trotta, Madrid, 2011.
- FERRELL, David M., y SCHMITT-BECK, Rüdiger (editores): *Do Political Campaigns Matter?*, Routledge/EGPR Studies in European Political Science, Bristol, 2005.
- FERRER RIBA, Josep: "Sobre la capacidad de derechos fundamentales de las personas jurídicas y su derecho al honor", *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 3, 1996, págs. 761-788.

- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo (coords.): *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en Homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho*, tomo 6: *Interpretación constitucional y jurisdicción electoral*, IIJ-UNAM, México, 2008.
- FERRY Jean-Marc y WOLTON Dominique, y otros: *El nuevo espacio público*, Gedisa, Barcelona, 1995, págs. 13-27.
- FIGUEROA ÁVILA Enrique: “Nuevos estándares de la libertad de expresión en materia político-electoral, según la reforma constitucional de 2014”, *Justicia Electoral* (Revista del TEPJF), vol. I, núm. 14, 2014, págs. 201-240.
- FINKEL, Steven y GEER, John: “A spot check: Casting Doubt on the Demobilizing Effect of Attack Advertising”, *American Journal of Political Science* 2, vol. XLII, núm. 2, 1998, págs. 573-595.
- FISS, Owen: *The irony of free speech*, Harvard University Press, Cambridge, 1996. En castellano, *La ironía de la libertad de expresión*, (Víctor Ferrers y J. Malem trad.), Gedisa, Barcelona, 1999.
- FINKEL, Steven, y GEER, John: “A spot check: Casting doubt on the demobilizing effect of attacks advertising”, *American Journal of Political Science*, núm. 42, 1998, págs. 573-585.
- FIX FIERRO, María C.: “El derecho al honor como límite a la libertad de expresión”, *Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, núm. 3, 2006, págs. 127-146.
- FLEISSNER, Jennifer: *The Federal Communications Commission*, Chelsea House Publishers, New York, 1992.
- FLEUR, Melvin L. de, y BALL-ROKEACH, Sandra J.: *Teorías de la comunicación de masas*, Paidós, Barcelona, 2001.
- FLORES ÁVALOS, Elvia L.: “Derecho a la imagen y responsabilidad civil”, en ADAME GODDARD, Jorge (coord.): *Derecho civil y romano. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, IIJ-UNAM, México, 2006, págs. 371-398.
- FLORES D’ ARCAIS, Giuseppe: “Calidad de los contenidos televisivos en la era de la televisión digital”, en PÉREZ-AMAT, Ricardo y PÉREZ-UGENA, Álvaro: *Sociedad, Integración y televisión en España*, Ediciones de Laberinto, Madrid, 2006, págs. 183-188.
- PROTO MADARIAGA, Germán y CIENFUEGOS SALGADO, David: “Coahuila 2005”, en CIENFUEGOS SALGADO, David (coord.): *Las elecciones de gobernador en México (2002-2007)*, Editora Laguna, México, 2009, págs. 149-165.

- GABÁS PALLÁS, Raúl P.: “¿Quién opina en la opinión pública?”, *Anàlisis: Quaderns de comunicació i cultura*, núm. 26, 2001, págs. 169-186.
- GALDÓN LÓPEZ, Gabriel: *Desinformación, Método, Aspectos y Soluciones*, 2ª edición, Ediciones Universidad de Navarra S.A., Pamplona, 1999.
- GALLEGOS DUEÑAS, Francisco J., “La plaza pública. Uso propagandístico del espacio urbano”, *Historia Actual Online*, núm., 20, 2009, págs. 101-121.
- GALINDO CÁCERES, Jesús, y GONZÁLEZ-ACOSTA, José I.: *#YoSoy132. La primera Erupción Visible*, Global Talent University Press, 2013.
- GÁLVEZ MUÑOZ, Luis: “El régimen de la propaganda institucional ordinaria”, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 24, 2010, págs. 63-81.  
 -----, “Propaganda institucional y régimen electoral. Una aproximación desde el estudio de casos”, *Revista de Derecho Político*, núm. 79, 2010, págs. 203-220.  
 -----, *El régimen jurídico de la publicación de las encuestas electorales*, Congreso de los Diputados, Miografías, 2001.
- GAMSON, William A.: *Talking Politics*, Cambridge University Press, Nueva York, 1992.
- GANS, Herbert J.: “Democracy and the new”, *Oxford University Press*, 2003.  
 -----, “What can journalist actually do for American democracy?”, *Harvard International Journal of Press-Politics*, vol. III, núm. 4, 1998, págs. 6-12.
- GARCÍA-ALVÁREZ GARCÍA, Gerardo: “La Unión Europea como «Estado regulador» y las Administraciones independientes”, *Revista de Administración Pública*, núm. 194, 2014, págs. 79-111.
- GARCÍA BARZELATTO, Ana M.: “La propaganda electoral y su gratuidad”, *Revista Chilena de Derecho*, vol. XVI, 1989, págs. 243-251.
- GARCÍA BEAUDOUX, Virginia, D’ADAMO, Orlando, y SLAVINSKY, Gabriel: *Comunicación política y campañas electorales. Estrategias en elecciones presidenciales*, Gedisa, Barcelona, 2005.
- GARCÍA CASTILLEJO, Ángel: “Un nuevo marco legal para la accesibilidad a la televisión digital”, en PÉREZ-AMAT, Ricardo y PÉREZ-UGENA, Álvaro: *Sociedad, Integración y televisión en España*, Ediciones de Laberinto, Madrid, 2006, págs. 247-276.
- GARCÍA GUERRERO, José L.: “Una visión de la libertad de comunicación desde la perspectiva de las diferencias entre la libertad de expresión, en sentido estricto y la libertad de información”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 20, 2007, págs. 359-399.

-----, "La publicidad comercial en la convención europea para la protección de los derechos humanos", *Revista General del Derecho*, núm. 648, 1998, págs. 10699-10725.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ RAMÓN, Tomás: *Curso de Derecho Administrativo II*, 13ª edición, Civitas, Madrid, 2011.

-----, y QUADRA-SALCEDO, Tomás de la: *Comentarios a la Ley General de Telecomunicaciones. Ley 32/2003, de 3 de noviembre*, Thompson-Civitas, Madrid, 2004.

GARCÍA DUEÑAS, Lauri: "La trascendencia de la campaña del «miedo» en las elecciones de 2004 y la propaganda del «peligro» en México en 2006", *Realidad*, núm. 109, 2006, págs. 375-387.

GARCÍA FERRER, Juan J.: *El político: su honor y vida privada*, Edisofer, Madrid, 1998.

GARCÍA LLOVET, Enrique: "Autoridades administrativas independientes y Estado de Derecho", *Revista de Administración Pública*, núm. 132, 1993, págs. 61-118.

-----, "El Derecho de antena y las campañas electorales", *Revista de Derecho Político*, núm. 25, 1987, págs. 151-181.

GARCÍA LÓPEZ, José Luis: "La comisión nacional de los mercados y la competencia (CNMC) y sus funciones de supervisión sobre los contenidos audiovisuales", en BOIX PALOP, Andrés, y VIDAL BELTRÁN, José M. (coords.): *La nueva regulación del audiovisual: Medios, derechos y libertades*, Thompson Reuters-Aranzadi, Pamplona, 2014, págs. 153-171.

GARCÍA MAHAMUT, Rosario y RALLO LOMBARTE, Artemi: "Neutralidad y pluralismo de los medios de comunicación en las campañas electorales: la Reforma de la LOREG de 2011", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 98, 2013, págs. 201-240.

GARCÍA MORALES, María de J.: "Internet como instrumento de información y de comunicación", en TORNOS MAS, Joaquín (coord.): *Democracia y medios de comunicación*, Tirant lo Blanch, 2002, págs. 171-212.

GARCÍA-PELAYO, Manuel: *El Estado de Partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1986.

-----, *Obras completas*, 2ª edición, vol. II, CEPC, Madrid, 2009.

GARCÍA ROCA, Javier, y otros (edit.): y SANTOLAYA, Pablo, (coord.): *La Europa de los derechos: El Convenio Europeo de derechos humanos*, CEPC, Madrid, 2014.

-----, "Del compromiso internacional de los Estados de organizar elecciones libres al derecho de sufragio de los ciudadanos", en GARCÍA ROCA, Javier y SANTOLAYA, Pablo, (coord.): *La Europa de los Derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, CEPC, Madrid, 2014, págs. 713-742.

-----, "Abuso de los Derechos fundamentales y defensa de la democracia", en GARCÍA ROCA, Javier, y SANTOLAYA, Pablo, (coord.): *La Europa de los derechos: El Convenio Europeo de derechos humanos*, CEPC, Madrid, 2014, págs. 631-656.

-----, *El diálogo entre los sistemas europeo y americano de derechos humanos*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor Navarra, 2012.

-----, y DALLA VÍA, Alberto R.: "Los derechos políticos y electorales: un orden público democrático", en GARCÍA ROCA, Javier, y otros (edit.): *El diálogo entre los sistemas europeo y americano de derechos humanos*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor Navarra, 2012, págs. 221-271.

-----, *El margen de apreciación nacional en la interpretación del Convenio Europeo de Derechos Humanos: soberanía e integración*, Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2010.

-----, y FERNÁNDEZ-SÁNCHEZ, Pablo A.: *Integración europea a través de derechos fundamentales: de un sistema binario a otro integrado*, CEPC, Madrid, 2009.

-----, "La problemática disolución del Partido de la Prosperidad ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Estado constitucional y control de las actuaciones de partidos fundamentalistas", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 65, 2002, págs. 295-334.

-----, *Cargos públicos representativos un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Alianza, Pamplona, 1999.

-----, "La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora en uno de los derechos fundamentales del artículo 23.2 de la Constitución", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 34, 1995, págs. 51-125.

-----, "Límites Constitucionales al legislador de la Televisión", *Revista Andalus de Administración Pública*, núm. 24, 1995, págs. 11-44.

----- y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo M.: "Democracia interna y control de los partidos políticos", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 42, 1984, págs. 239-268.

GARCÍA SANZ, Rosa M.: *El derecho a opinar libremente*, Eudema, Madrid, 1990.

GARCÍA SORIANO, Ma. Vicente: *Elementos de Derecho Electoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

GARCÍA VIÑUELA, Enrique: "Financiación pública de los partidos y cartelización de la oferta política", *Ciencia Política*, núm. 20, 2009, págs. 75-96.

-----, "El gasto público en financiación política: las subvenciones para el funcionamiento ordinario de los partidos", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 128, 2005, págs. 255-291

GARCÍA VITORIA, Ignacio: *La libertad de empresa: ¿un terrible derecho?*, CEPC, Madrid, 2008.

GARDINI Gianluca: "Libertà vs. Eguaglianza: la difficile regolamentazione della campagna elettorale", en D' ALIMONTE, Roberto y FUSARO, Carlos (coords.): *La legislazione elettorale italiana*, Il Mulino, Bologna, 2008, págs. 195-231.



- GARDINI, Giovanni: *Le regole dell'informazione. Principi giuridici, strumenti, casi*, Mondadori, Milano, 2009.
- , *La disciplina delle campagne elettorali*, Cedam, Padova, 1996.
- GARRAMONE, Gina, ATKIN, Charles, PINKLETON, Bruce, y COLE, Richard: "Effects of negative political advertising on the political process", *Journal of Broadcasting & Electronic media*, vol. XXXIV, núm. 3, 1990, págs. 299-311.
- GARRIDO ARCINIEGA, Sandra: "Monitoreos de las campañas electorales de los partidos políticos en noticieros de radio y televisión realizados por el Instituto Federal Electoral en 1994 y 1997, la propuesta para el año 2000", *Cuaderno de Trabajo núm. 1 Centro de Formación y Desarrollo*, IFE, México, 2000.
- GARRIDO FALLA, Fernando, y otros: *Comentarios a la Constitución*, 3ª edición, Civitas, Madrid, 2001.
- GARRIDO, Francisco J.: *Comunicación estratégica. Las claves de la comunicación empresarial en el siglo XXI*, Gestión 2000, Barcelona, 2001.
- GAVARA DE CARA, Juan C.: *Las autoridades independientes de control de los medios de comunicación*, Bosch, Barcelona, 2013.
- GAY FUENTES, Celeste: *Derecho de la Comunicación Audiovisual*, Editorial Fragua, Madrid, 2008.
- GEER, John G.: *In defense of negative: attack ads in presidential campaigns*, University of Chicago Press, Chicago, 2006.
- GERSTLÉ, Jacques: *La comunicación política*, (Hernán Soto trad.), LOM Ediciones, Chile, 2005.
- , "La propaganda política. Algunas enseñanzas de la experiencia norteamericana", en FERRY Jean-Marc y WOLTON Dominique, y otros: *El nuevo espacio público*, Gedisa, Barcelona, 1995, págs. 224-236
- GHIGLIONE, Rodolphe: "La recepción del mensaje. Enfoques psicosociológicos", en DAYAN, Daniel (comp.): *En Busca del Público*, Gedisa, Barcelona, 1997, págs. 295-316.
- GIDDENS, Anthony: *La tercera vía*, Taurus, Madrid, 1999.
- , *Un mundo desbocado: los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Taurus, Madrid, 2000.
- GIL MEMBRADO, Cristina: "El anuncio publicitario como ejercicio del derecho de la libertad de expresión: A propósito del caso Mitsubishi", *Indret: Revista para el análisis del Derecho*, núm. 2, 2011, págs. 1-25.

- GILLEN, Abraham: *Técnicas de Desinformación (al servicio de las clases dominantes). La manipulación de los pueblos por los medios de comunicación de masas. Los monopolios de los medios de comunicación de masas*, Fundación Anselmo Lorenzo, Madrid, 1991.
- GIMENO SENDRA, Vicente: *Los derechos fundamentales y su protección jurisdiccional*, Colex, Madrid, 2007.
- GINSBORG, Paul: *Berlusconi: Ambizioni patrimoniali in una democrazia mediatica*, Einaudi, 2003. En castellano, *Silvio Berlusconi. Televisión, poder y patrimonio*, (Ana Varela Mateos trad.), Foca, Madrid, 2006.
- GOBBO, Maurilio: *La propaganda política nell'ordinamento costituzionale. Esperienza italiana e profili comparatistici*, Cedam, Padova, 1997.
- GÓMEZ Rodrigo y SOSA-PLATA Gabriel (coords): *Los medios digitales: México*, Open Society Foundations, Londres, 2011.
- GÓMEZ FERNÁNDEZ, Pedro: "El *marketing* político como producto de la democracia mediática", en MUÑOZ ALONSO, Alejandro, y ROSPIR, Juan I. (editores): *Democracia mediática y campañas electorales*, Ariel, Barcelona, 1999, págs. 89-107.
- GÓMEZ GERMANO, Gustavo: "Nueva agenda y re-conceptualización de la libertad de expresión en las Américas", *Diálogos de la comunicación*, núm. 82, 2010, págs. 1-11.
- GÓMEZ MONTORO, Ángel: "La titularidad de derechos fundamentales por personas jurídicas: un intento de fundamentación", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 65, 2002, págs. 49-105.  
-----, "La titularidad de derechos fundamentales por personas jurídicas: (análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español)", *Cuestiones Constitucionales*, núm. 2, México, 2000, págs. 23-71.
- GÓMEZ ORFANEL, Germán: "Pluralismo y libertad de medios de comunicación (art. 11.2 CDFUE)", en GARCÍA ROCA, Javier F., y FERNÁNDEZ-SÁNCHEZ, Pablo A.: *Integración europea a través de derechos fundamentales: de un sistema binario a otro integrado*, CEPC, 2009, págs. 443-462.  
-----, "La defensa de la democracia en la República de Weimar", en MORODO LEONCIO, Raúl, y VEGA GARCÍA, Pedro de (coords.): *Estudios de teoría del Estado y derechos constitucionales en honor de Pablo Lucas Verdú*, vol. I, Universidad Complutense de Madrid Facultad de Derecho, Madrid, 2001, págs. 327-346.
- GONZÁLEZ BALLESTEROS, Teodoro: "La genérica libertad de expresión y la específica libertad de información", *Cuenta y Razón*, 1989, págs. 41-47.

- GONZÁLEZ BEILFUSS, Markus: *El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2003.
- , "Últimas tendencias en la interpretación del principio de proporcionalidad", *Revista jurídica de Catalunya*, vol. CI, núm. 4, 2002, págs. 1099-1120.
- GONZÁLEZ-CASANOVA, José A.: *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, Vicens-Vives, Barcelona, 1980.
- , *Por una comunicación democrática*, Editorial Fernando Torres, Valencia, 1976.
- GONZÁLEZ MARTÍN, Juan Antonio: *Teoría general de la publicidad*, Fondo de Cultura Económica, México D.F. y Madrid, 1996.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel: "Candidaturas Independientes", *Sufragio*, TEPJF, 2010, págs. 43-58.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Luis R.: "La libertad de expresión, seguridad pública y poderes fácticos", *Derecho Comparado de la Información*, núm. 10, 2007, págs. 113-132.
- GORE, Albert: *El ataque contra la razón*, (Lucas Rodríguez Monge trad.), Debate, Barcelona, 2007.
- GORMLEY, William T.: "Newspaper Agendas and Political Elites", *Journalism Quarterly*, núm. 52, 1975, págs. 304-308.
- GRABER, Doris A.: "The rocky road to new paradigms: Modernizing new and citizenship standards", *Political Communication*, vol. XX, núm. 20, 2003, págs. 145-148.
- , "Why voters fail information test: Can the hurdles be overcome?", *Political Communication*, núm. 11, 1994, págs. 331-346.
- (comp.): *El poder de los medios en la política*, (Antonio Bonanno trad.), Grupo Editor Latinoamericano, Argentina, 1986.
- GREEN, Donald P. y GERBER, Alan S.: *Get out the vote. How to increase voter turnout*, 2ª edition, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2008, págs. 120-135.
- GREENAWALT, Kent: *Fighting Words. Individuals, Communities, and Liberties of Speech*, Princeton University Press, New Jersey, 1995.
- GREPPI, Andrea: *Concepciones de la Democracia en el pensamiento político contemporáneo*, Trotta, Madrid, 2006.
- GUEORGUIEVA, Vassia: "Voters, MySpace, and YouTube: The Impact of Alternative Communication Channels", en PANAGOPOULOS, Costas: *Politicking Online. Transformation of Election Campaign Communications*, Rutgers University Press, New Brunswick, New Jersey and London, 2009, págs. 233-248.

- GUERRERO AGUIRRE, Francisco J.: "Actos anticipados de precampaña y campaña", *Sufragio*, Revista Especializada en Derecho Electoral, TEPJF, México, 2011, págs. 105-118.
- GUEVARA DE CARA, Juan C.: *Las autoridades independientes de control de los medios de comunicación*, Bosch, Madrid, 2013.
- GUICHOT, Emilio (coord.): *Derecho de la Comunicación*, 2ª edición, Iustel, Madrid, 2013.
- GUILLEM, Rico: *Líderes políticos y comportamiento electoral en España*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2009.
- GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, Ignacio: *Dignidad de la persona y derechos fundamentales*, Marcial Pons, Barcelona, 2005.  
 -----, "Los derechos fundamentales de los extranjeros en la Constitución y en las leyes españolas", *Boletín de la Facultad de Derecho*, núm. 22, UNED, 2003, págs. 13-26.  
 -----, "Teoría y realidad constitucional en Alemania", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 1, 1998, págs. 197-204.
- GUTIÉRREZ VIDRIO, Silvia: "La Construcción de la imagen de López Obrador en los spots de sus adversarios", *Cultura y Representaciones sociales*, núm. 2, 2007, págs. 31-54.
- GUTIÉRREZ, Pablo y ZOVATTO, Daniel (coord.): *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Organización de los Estados Americanos, IIJ-UNAM, México, 2011, págs. 275-301.
- HÄBERLE, Peter: *La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales en la Ley fundamental de Bonn: una contribución a la concepción institucional de derechos fundamentales y a la teoría de la reserva de la ley*, (Joaquín Barge Camazon trad.), Dykinson, Madrid, 2003.
- HABERMAS, Jürgen: *Historia y crítica de la opinión pública*, (Antoni Doménech y Rafael Grasa trad.), Ed. Gustavo Gil, Barcelona, 2006.  
 -----, *Fatiga y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, 4ª edición, Trotta, Madrid, 2005.  
 ----- y RAWLS, John: *Debate sobre el liberalismo político*, Edición Paidós, Barcelona, 1998.  
 -----, *Conciencia moral y acción comunicativa*, Península, Barcelona, 1985.
- HACKER, Kenneth L. (edit.): *Candidate Images in Presidential Elections*, Praeger, United States of America, 1995.
- HALL JAMIESON, Katherine (edit.): *Electing the President, 2008*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2009.

-----, *Dirty politics. Deception, distraction and democracy*, Oxford University Press, New York, 1992.

HANS-PETER Schneider: "Los partidos políticos y el dinero: problemas actuales de la financiación de los partidos", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 36, 1995, págs. 23-42.

HARE, Ivan y WEINSTEIN, James (eds.): *Extream Speech and Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

HARDT, Sascha: *Parliamentary Immunity. A Comprehensive Study of the Systems of Parliamentary Immunity in the United Kingdom, France and the Netherlands in a European Context*, Intersentia, Cambridge, 2013.

HAURIUO, André: *Derecho Constitucional e Instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 1980.

HAZLETT, Thomas W.: "Essay on Television Regulation, All broadcast regulation politics are local: A response to Christopher Yoo's model of Broadcast regulation", *Emory Law Journal*, vol. XLIII, núm. 233, 2004, págs. 233-254.

HECLO, Hugo: "Campaigning and Governing: a conspectus", en ORNSTEIN, Norma, J., MANN, Thomas E. (eds.): *The permanent campaign and its future*, The American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D.C., 2000, págs. 1-37.

HELD, David: *Modelos de democracia*, (Teresa Alberto trad.), 2ª edición, Alianza Editorial, Madrid, 2001.

HERNÁNDEZ CRUZ, Armando: "Facultad de investigación de la autoridad administrativa electoral y libertad de expresión: *Transformers*", *Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral*, núm. 15, TEPJF, México, 2009.

HERRERA, Marina y RODRIGO María-Florencia: "¿Afectan los cambios en el contexto integrupal a la percepción de los medios de comunicación? Un estudio longitudinal antes y después de las Elecciones Generales de 2004", *Revista de Psicología Social*, núm. 24, 2009, págs. 29-40.

HERREROS ARCONADA, Mario: *Teoría técnica de la propaganda electoral (formas publicitarias)*, Escuela Superior de Relaciones Públicas-Promociones y Publicaciones Universitaria, Barcelona, 1989.

HERRERO-TEJEDOR, Fernando: *Honor, intimidad y propia imagen*, 2ª edición, Colex, Madrid, 1994.

-----, *La intimidad como derecho fundamental*, Colex, Madrid, 1998.

- HERREROS DE EGAÑA Y ESPINOSA DE LOS MONTEROS, Juan M.: "Intimidad, tributos y protección de datos personales", *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, núm. 2, 2007, págs. 1-28.
- HIDALGO TRENADO, Manuel: "Precampañas y actos anticipados de campaña. Consideraciones a partir del caso de México", en RÍOS VEGA, Luis E. (coord.): *Tópicos Contemporáneos de derechos políticos fundamentales*, Dykinson, Madrid, 2010, págs. 153-174.
- HILLARD, Robert: *The Federal Communications Commission: a primer*, Focal Press, Boston, 1991.
- HILLYGUS, D. Sunshine and SHIELDS, Todd G.: *The persuadable Voter*, Princeton University Press, United States of America, 2008.
- HOFFER, Charles R.: "A sociological analysis of propaganda", *Social Forces*, vol. 20, núm. 4, 1942, págs. 445-448.
- HOFFMANN-RIEM, W.: "Libertad de comunicación y de medios", en BENDA-MAIHOFFER-VOGEL-HESSE-HEYDE: *Manual de Derecho Constitucional*, IVAP-Marcial Pons, Madrid, 2002, págs. 145-215.
- HOLGADO GONZÁLEZ, María: "El papel de los medios de comunicación en las campañas electorales", *Ámbitos: Revista internacional de comunicación*, núm. 9-10, 2003, págs. 471-484.
- HOLMES, Oliver W.: *The essential Holmes: selections from the letters speeches, judicial opinions, and other writings of Oliver Wendell Holmes, Jr.*, University of Chicago Press, Chicago, 1992.
- HOLTZ-BACHA, Christina y otros: "Advertising for Europe", *Nordicom Review*, núm. 33, 2012 (2), págs. 77-92.
- HUICI MÓDENES, Adrián: *Estrategias de la persuasión. Mito y propaganda política*, Alfar, Sevilla, 1996.
- HUNT, John W.: *La dirección personal en la empresa*, McGraw-Hill, Madrid, 1993.
- HURTADO GÓMEZ, Ignacio: "Libertad de expresión y equidad electoral: El caso de Iridia Salazar", *Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral*. Vertiente Salas Regionales, núm. 3, TEPJF, México, 2011.
- IGARTUA ARREGUI, Fernando: "La protección al honor y la intimidad", *Poder Judicial*, núm. 5, 1987, págs. 89-99.
- IGLESIAS BÁREZ, Mercedes: *La ilegalización de partidos en el ordenamiento jurídico español*, Comares, Granada, 2008.

- INICIARTE ARMIÑÁN, Fernando: *Liberalismo y republicanism: ensayos de filosofía política*, Ediciones Universidad de Navarra S. A., Pamplona, 2001.
- INGLEHART, Ronald: *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, Centro de Investigaciones Sociológicas-Siglo XXI, Madrid, 1990.
- INNERARITY, Daniel: *La sociedad invisible*, Espasa, Madrid, 2004
- ISLAS, Jorge: "El derecho de réplica y la vida privada", en ALFONSO JIMÉNEZ, Armando (coord.): *Responsabilidad social, autorregulación y legislación en radio y televisión*, IIJ-UNAM, México, 2002, págs. 77-86.
- IZURIETA, Roberto y PERINA, Rubén M., y otros (eds.): *Estrategias de comunicación para gobiernos*, La Crujía, Buenos Aires, 2003.
- JARAMILLO GÓMEZ, Juan J.: "¿Dónde se encuentran los límites de los derechos fundamentales en relación con la libertad de expresión?", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 88, 1997, págs. 173-182.
- JÁUREGUI, Gurutz: *La democracia en la encrucijada*, 2da edición, Editorial Anagrama, Barcelona, 1995.
- JELLINEK, Georg: *Allgemeine Staatslehre*, Verlag von O. Häring, Berlin, 1914. En castellano, *Teoría General del Estado*, (Fernando de los Ríos Urruti trad.), Comares, Granada, 2000.
- , *La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, UNAM, México, 2000.
- , *Reforma y mutación de la constitución*, CEPC, Madrid, 1991.
- JIMÉNEZ, Fernando, y CAÍNZOS, Miguel: "La repercusión electoral de los escándalos políticos. Alcance y condiciones", *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 10, 2004, págs. 141-170.
- JIMÉNEZ-BLANCO, Antonio: "Garantías institucionales y derechos fundamentales en la Constitución", en MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián (coord.): *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, tomo 2, Civitas, Madrid, 1991, págs. 635-650.
- JIMÉNEZ DE PARGA Y CABRERA, Manuel: "La televisión privada en la Constitución española", *Cuenta y razón*, núm. 4, 1981, págs. 125-132.
- JOHNSON-CARTEE, Karen, y COPELAND, Gary: *Inside Political Campaigns*, Praeger, Westport, 1997.
- , *Negative Political Advertising. Coming of Age*, Lawrence Erlbaum Associates, Nueva Jersey, 1991.

- JUÁREZ GÁMIZ, Julio, y BRAMBILA, José A.: "La publicidad política televisiva en el proceso electoral federal de 2012 México", *Revista Mexicana de Derecho Electoral. Especial sobre Observación Electoral 2012*, núm. 4, 2013, págs. 303-320.
- , "Cuando la negatividad llega a lo local: publicidad política en tres elecciones estatales en México", *Revista Latina de Comunicación Social*, núm. 64, 2009, págs. 740-752.
- JUST, Marion, CRIGLER, Ann, y BUHR, Tami: "Voice, substance, and cynicism in presidential campaign media", *Political Communication*, núm. 16, 1999, págs. 25-44.
- KAHN, Kimm F. y KENNEY, Patrick J.: "Do negative Campaigns Mobilize or Suppress Turnout? Clarifying the Relationship between Negativity and Participation". *American Political Science Review*, núm. 4, vol. XCIII, 1999, págs. 877-889.
- KALVEN FR., Harry: "The Concept of the Public Forum", en DAVID AMAR, Vikram (edit.): *The First Amendment. Freedom of Speech. Its Constitutional History and the Contemporary Debate*, Prometheus Books, New York, 2009, págs. 192-197.
- KANT, Immanuel: *¿Hay un derecho a mentir?: (la polémica Immanuel Kant/Benjamín Constant, sobre la existencia de un deber incondicionado de decir la verdad)*, Tecnos, Madrid, 2012.
- , *Hacia la paz perpetua: un esbozo filosófico*, (Jacobo Muñoz trad.), Biblioteca Nueva, Madrid, 1999.
- KATZ, Elihu y LAZARSFELD, Paul F.: *Personal influence: the party played by people in the flow of mass communications*, The Free Press, Illinois, 1955. En castellano, *La influencia personal: el individuo en el proceso de comunicación de masas*, Editorial Hispano Europea, L' Hospitalet, 1979.
- KELSEN, Hans: *De la esencia y valor de la democracia*, (Juan Luis Requejo Páges trad.), KRK Ediciones, Oviedo, 2006.
- , *Teoría general del estado*, Comares, Madrid, 2002.
- KENEZ, Peter: *The Birth of the Propaganda State. Soviet Methods of Mass Mobilization: 1917-1929*, Cambridge University Press, 1958.
- KEY, Valdimir O.: *The Responsible Electorate. Rationality in Presidential Voting 1936-1960*, Vintage, Nueva York, 1966.
- , *Opinión pública y democracia*, Editorial Bibliográfica, vol. I, Argentina, 1967.
- KLAPPER, Joseph: *Efectos de la comunicación de masas*, Editorial Aguilar, Madrid, 1974.
- KOMMERS, Donald P.: *The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Duke University Press, 1997.



- LAGUNA DE PAZ, José C.: *Régimen jurídico de la televisión privada*, Marcial Pons, Madrid, 1994.
- LAKOFF, George.: *No pienses en un elefante. Lenguaje y debate político*, Editorial Complutense Madrid, Madrid, 2007.
- LANGSTON HAWKES, Joy: *Las reformas electorales de 2007*, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, México, 2009.
- LARRAÑAGA, Julio: "La demanda de los periódicos impresos y online: un análisis económico", *Ámbitos*, núm. 18, 2009, págs. 23-39.
- LARRAÑAGA, Pablo: "Medida, razonabilidad y racionalidad en la administración de justicia", en CORDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.): *La democracia sin garantías. Las autoridades vs. la reforma electoral*, UNAM, México, 2009, págs. 85-105.
- LAPORTA, Francisco J.: "El derecho a informar y sus enemigos", *Claves de Razón Práctica*, núm. 72, Madrid, 1997, págs. 14-19.
- LASAGABASTER, Iñaki: "Derechos fundamentales y personas jurídicas de Derecho Público" en MARTÍN RETORTILLO, Sebastián (coord.): *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, tomo 2, Civitas, Madrid, 1991, págs. 651-677.
- LAU, Richard: "Negativity In political perception", *Political Behavior*, vol. IV, num. 4, 1982, págs. 353-377.
- LASSWELL, Harold D.: *Propaganda technique in the Word War*, P. Smith, Nueva York, 1927.
- LAZARSFELD, Paul F., BERELSON, Bernard, y GAUDET, Hazel: *The People's Choice: How the voter makes up his mind in a presidential campaign*, 3a edition, Colombia University Press, United States of America, 1968.
- LEE KAID Lynda, GERSTLÉ Jacques, y SANDERS Keith R. (edits.): *Mediated Politics in Two Cultures. Presidential Campaigning in the United States and France*, Prager, United States of America, 1991.
- LEVIN, Abigail: *The cost of free speech: pornography, hate speech, and their challenge to liberalism*, Palgrave Macmillan, New York, 2010.
- LÉVY, Pierre: *Ciberdemocracia. Ensayo sobre filosofía política*, Ed. Universitat Oberta de Catalunya, Barcelona, 2004.
- LEZERTUA RODRÍGUEZ, Manuel: "El derecho a la libertad de expresión en la jurisprudencia de la Comisión y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", *Cuadernos de*

*Derecho Judicial, La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, 1993, págs. 205-247.

LHUMANN, Niklas: *The Reality of Mass Media*, Stanford University Press CA, Standford, 2000.

LINDER, Ralf y SCHULTZE, Rainer-Olaf: "United States of America", en NOHLEN, Dieter: *Elections in the Americas*, vol. I, Oxford University Press, New York, 2005, págs. 647-729.

LIPPMANN, Walter: *La opinión pública*, Langre, S.L., Madrid, 2003.

LIPSET, Seymour M.: *Political Man. The Social Bases of Politics*, Doubleday, Nueva York, 1960. Versión en español, *El hombre político. Las bases sociales de la política*, Tecnos, Madrid, 1987.

LUNA PLA, Isa: "Libertad de expresión y propaganda política no es lo mismo", en BÁEZ SILVA, Carlos y RÍOS VEGA, Luis E.: *Ciudadanía, derechos políticos y justicia electoral en México. Memoria del IV Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral*, Marcial Pons, Madrid, 2013, págs. 439-463.

-----, "Publicidad electoral de los partidos políticos en radio y televisión", en ACKERMAN, John M. (coord.): *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, IIJ-UNAM, México, 2009, págs. 169-179.

LLAMAS POMBO, Eugenio (coord.): *Libertad de expresión*, Trivium, Madrid, 1997.

LLAMAZARES CALZADILLA, Ma. Cruz: *Las libertades de expresión e información como garantía del pluralismo democrático*, Civitas, Madrid, 1999.

LLANEZA GONZÁLEZ, Paloma: *Telecomunicaciones. Régimen General y Evolución Normativa*, Aranzadi, Pamplona, 1998.

LLERA RAMOS, Francisco, J.: "Terrorismo y opinión pública en España", en CUESTA, Ubaldo y CANEL, María J. (sordos.): *Comunicación y Terrorismo*, Tecnos, Madrid, 2012, págs. 302-348.

LOCKE, John: *Carta sobre la Tolerancia*, Tecnos, Madrid, 1985.

-----, *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, Alianza Editorial, Madrid, 1996.

LOEWENSTEIN, Karl: *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1982.

LOMBARDI, Giorgio: "Corrientes y democracia interna de los partidos políticos", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 27, 1982, págs. 7-28.

- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio: "El modelo de comunicación política. La propaganda de los servidores públicos", en RÍOS VEGA, Luis E. (ed.): *Tópicos electorales. Un diálogo judicial entre América y Europa*, CEPC-TEPJF, Madrid, 2011, págs. 169-190.
- , "Democracia y acceso a la información", *Cuadernos de Divulgación sobre aspectos doctrinales de la Justicia Electoral*, núm. 9, TEPJF, México, 2005.
- , "El derecho a la información como derecho fundamental", en CARPIZO, Jorge y CARBONELL, Miguel (coords.): *Derecho a la información y derechos humanos. Estudio homenaje al maestro Mario de la Cueva*, IJ-UNAM, México, 2000, págs. 157-181.
- LÓPEZ EIRE, Antonio, y DE SANTIAGO GUERVÓS, Javier: *Retórica y comunicación política*, Cátedra, Madrid, 2000.
- LÓPEZ CALERA, Nicolás: *¿Hay derechos colectivos? Individualidad y socialidad en la teoría de los derechos*, Ariel Derecho, Barcelona, 2000.
- LÓPEZ GUERRA, Luis: "Los medios de comunicación y los límites del enfrentamiento político", *Temas para el debate*, núm. 41, 1998, págs. 20-23.
- , "Sobre la evolución de las campañas electorales y la decadencia de los partidos de masas", *Revista Española de la Opinión Pública*, núm. 45, 1979, págs. 91-110.
- , *Las campañas electorales. Propaganda política en la sociedad de masas*, Fundación Juan March, Editorial Ariel, Madrid, 1977.
- LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, Francisco de B.: "La doctrina del Tribunal Constitucional Federal alemán sobre los derechos fundamentales de las personas jurídico-públicas: su influencia sobre nuestra jurisprudencia constitucional", *Revista de Administración Pública*, núm. 125, 1991, págs. 557-574.
- LÓPEZ PEREGRÍN, Carmen M.: *La protección penal de las personas jurídicas y colectivas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- LÓPEZ-SÁEZ, Mercedes, y MARTÍNEZ-RUBIO, José L.: "¿Influyeron los procesos de comunicación sobre los sucesos del 11-M en las votaciones del 14-M? La percepción de los jóvenes en función de su ideología política", *Revista de Psicología Social*, núm. 20, págs. 315-367.
- LOZA, Nicolás, y MÉNDEZ, Irma: "De la calidad de las elecciones a la calidad de las democracias en los estados mexicanos, 2001-2012", *Revista Mexicana de Derecho Electoral. Especial sobre Observación Electoral 2012*, núm. 4, 2013, págs. 353-368.
- LÓPEZ NIETO, Lourdes: "Reflexiones sobre las reformas electorales en España", en ÁLVAREZ CONDE, Enrique, LÓPEZ DE LOS MOZOS DÍAZ-MADROÑERO, Alicia, y SANJUÁN ANDRÉS, Francisco J. (coords.): *Estudios sobre la reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General: la reforma continua y discontinua*, Universidad Rey Juan Carlos-Instituto de Derecho Público, Madrid, 2011, págs. 79-102.

- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo M.: *El Derecho a la Intimidad. Curso sobre honor, intimidad y propia imagen*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1993.
- , *Informática y protección de datos personales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.
- , *El derecho a la autodeterminación informativa (Protección de datos personales frente al uso de la informática)*, Tecnos, Madrid, 1991.
- MAAREK, Philipper J.: *Marketing político y comunicación. Claves para una buena información política*, Paidós, Barcelona, 2009.
- MACPHERSON, C.B.: *Democratic Theory. Essays in retrieval*, Clarendon Press, Oxford, 1973.
- , *The life and Times of Liberal Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 1977. En castellano, *La democracia liberal y su época*, (Fernando Santos Fontela, trad.), Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- MACPHERSON, Michael: "La participación ciudadana en la política y los nuevos sistemas de comunicación", *Psicología Política*, núm.14, 1997, págs.77-119.
- MACKENZIE, William J. M.: *Free Elections*, George Allen & Unwin, London, 1958.
- MADRAZO LAJOUS, Alejandro: "Libertad de expresión y equidad. La reforma electoral de 2007 ante el Tribunal Electoral", *Cuadernos de Divulgación sobre aspectos doctrinales de la Justicia Electoral*, núm. 5, TEPJF, 2011.
- , "Los límites de la libertad de expresión: cometarios a las sentencias SUP-RAP-31/2006 y SUP-RAP-34/2006 del TEPJF", *Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral*, núm. 1, TEPJF, México, 2008.
- MAGDALENO ALEGRÍA, Antonio: "Libertad de expresión terrorismo y límites de los derechos fundamentales", *Revista de Derecho Político*, núm. 69, 2007, págs. 118-218.
- , "El derecho de acceso a los medios de comunicación públicos de los grupos sociales y políticos significativos en el Estado social y democrático de Derecho", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm.18, 2006, págs. 223-250.
- , *Los límites de las libertades de expresión e información en el Estado social y democrático de Derecho*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2006.
- MANCINI, Paolo: *Manuale di comunicazione pubblica*, Laterza, 1996.
- MANCISIDOR ARTARAZ, Eduardo: *La prerrogativa constitucional de la inviolabilidad parlamentaria*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 2009.
- MANHEIM, Ernst: *La opinión pública*, (Francisco Ayala trad.), Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1936.
- MANIN, Bernard: *Principles of Representative Government*, Cambridge University Press, 1997.

- MANTILLA MARTOS, José A.: *La prohibición de partidos*, Universidad de Almería, 2004.
- MAQUIAVELO, Nicolás: *El príncipe*, Alianza Editorial, Salamanca, 2008.
- MARCIANI BURGOS, Betzabé: “El lenguaje sexista y el *hate speech*: un pretexto para discutir sobre los límites de la libertad de expresión y de la tolerancia liberal”, *Revista Derecho del Estado*, núm. 30, 2013, págs. 157-198.
- MARK, David: *Going dirty: The art of negative campaigning*, Rowman & Littlefield Publishers, Maryland, 2007.
- MARÍN GARCÍA DE LEONARDO, María T.: “El derecho al honor de las personas jurídicas”, en VERDA Y BEAMONTE, José R. de (coord.): *Veinticinco años de aplicación de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar a la propia imagen*, Thompson Aranzadi, Pamplona, 2007, págs. 55-77.
- MARTÍN DE LA VEGA, Augusto: “Censo electoral y campañas de publicidad institucional en la proposición de la Reforma de la LOREG de 22 de octubre de 2010”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm.36, 2009, págs. 127-163.
- MARTÍN MORALES, Ricardo: *El derecho fundamental al honor en la actividad política*, Universidad de Granada, Granada, 1994.
- MARTÍN RETORTILLO, Sebastián (coord.): *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, tomo 2, Civitas, Madrid, 1991.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo: “Partidos políticos y conexiones terroristas”, *Revista de Administración Pública*, núm. 191, 2013, págs. 43-79.
- MARTÍN SALGADO, Lourdes: *Marketing político. Arte y ciencia de la persuasión en democracia*, Paidós, Barcelona, 2002.
- MARTÍNEZ ABADÍA, José y VILA I FUMÀS, Pere: *Manual básico de tecnología audiovisual-técnicas de creación, emisión y difusión de contenidos*, Paidós, Barcelona, 2009.
- MARTÍNEZ COUSINOU, Gloria: *El control de la corrupción política en el ámbito de la financiación de los partidos políticos: actores, intereses y estrategias en España y Reino Unido*, Tesis doctoral presentada en la UNED, España, 2013.
- MARTÍNEZ I COMA, Ferran: *¿Por qué importan las campañas electorales?*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2008.
- MARTÍNEZ LÓPEZ, Fernando y RUIZ GARCÍA, Maribel: *El republicanismo de ayer y hoy. Culturas políticas y retos futuros*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2012.

- MARTÍNEZ MUÑOZ, Juan A.: "(In) Tolerancia", *Anuario de Derechos Humanos*, vol. XI, 2010, págs. 293-372.
- MARTÍNEZ PANDIANI, Gustavo: *Homo zapping. Política, Mentiras y Video*, Ugerman Editor, Buenos Aires, 2004.
- MARTÍNEZ RUANO, Pedro: *Antecedentes históricos de la administración electoral*, Universidad de Almería D.L., Almería, 2009.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: "Sobre los defectos de la ley orgánica de partidos políticos: la ilegalización de batasuna y el parlamento vasco", en PEÑA GONZÁLEZ, José (coord.): *Homenaje a D. Íñigo Cavero Lataillade*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, págs. 429-444.  
 -----, *Introducción a los partidos políticos*, Ariel, Barcelona, 1996.  
 -----, *Estado y Constitución*, Fundación Universitaria San Pablo CEU, Valencia, 1994.
- MARGOLIS, Michael: *Manipulating public opinion: essay on public opinion as a dependent variable*, Brooks/Cole, California, 1989.
- MARX, Karl: *La lucha de clases en Francia: (1848 a 1850)*, Ediciones en lenguas Extranjeras, Beijing, 1980.  
 -----, *Manifiesto comunista*, Diario Público, España, 2009.
- MATIA PORTILLA, Francisco J. (coord.): *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática*, CEPC, Madrid, 2011.
- MAUSER, Gary A.: "Marketing and Political Campaigns: Strategies and Limits", en MARGOLIS, Michael, y MAUSER, Gary A (edit.): *Manipulating public opinion: essay on public opinion as a dependent variable*, Brooks/Cole, California, 1989, págs. 19-46.
- MAYER, William G.: "In Defence of Negative Campaigning", *Political Science Quarterly*, vol. XI, núm. 3, 1996, págs. 437-455.
- MAZZOLENI, Gianpietro: *La comunicación política*, (Josefa Linares trad.), Alianza, Madrid, 2010.
- McCOMBS, Maxwell E. y SHAW, Donald L.: "The agenda-setting function of the mass media", *Public Opinion Quarterly*, núm. 36, 1972, págs. 176-187.
- McQUAIL, Denis: *La acción de los medios: los medios de comunicación y el interés público*, Amorrortu, Buenos Aires, 1998.  
 -----, *Modelos para el estudio de la comunicación colectiva*, Eunsa, Pamplona, 1997.  
 -----, *Introducción a la teoría de la comunicación de masas*, Paidós, Barcelona, 1991.

- MEIKLEJOHN, Alexander: *Political Freedom: the constitutional Powers of the people*, Oxford University Press, Nueva York, 1965.
- , "The first amendment is an absolute", *Supreme Court Review*, núm. 1961 ,1961, págs. 245-266.
- MENDOZA ESCALANTE, Mijail: *Conflictos entre derechos fundamentales. Expresión, información y honor*, Palestra, Lima, 2007.
- MERTON, Robert K.: *Teoría y estructura sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- MEZZETTI, Luca: "Libertad de manifestación del pensamiento y sus límites en el ordenamiento constitucional italiano", en TENORIO SÁNCHEZ, Pedro, J. (dir.): *La libertad de expresión. Su posición preferente en un entorno multicultural*, Wolters Kluwer, Madrid, 2014, págs. 269-379.
- MIERES MIERES, Luis J.: "La regulación de los contenidos audiovisuales: ¿por qué y cómo regular?", en CARPIZO Jorge, y CARBONELL, Miguel (coords.): *Derecho a la información y derechos humanos. Estudio homenaje al maestro Mario de la Cueva*, IJ-UNAM, México, 2000, págs. 245-264.
- MILL, John S.: *On liberty*, J. W. Parker and Son, London, 1859. En castellano, *Sobre la Libertad*, Alianza, Madrid, 2007.
- , *Del Gobierno representativo*, (Marta C. C. de Iturbe trad.), Tecnos, Madrid, 1985.
- MILTON, John: *Areopagitica: A speech of Mr. John Milton for the liberty of unlicensed printing to the Parliament of England*, London, 1644. En castellano, *Areopagítica*, (José Carner trad.), Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1976.
- MIR PUIG, Santiago, y CORCOY BIDASOLO, Mirentxu (dirs.): *Protección penal de la libertad de expresión e información: Una interpretación constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.
- MINGUZZIN, Livio: *La teoría de la opinión pública en el Estado Constitucional*, Editorial Universidad de Cantabria, Santander, 2011.
- MOLINER NAVARRO, Rosa M.: "El derecho al honor y su conflicto con la libertad de expresión y el derecho a la información", en VERDA Y BEAMONTE, José R. de (coord.): *Veinticinco años de aplicación de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar a la propia imagen*, Thompson Aranzadi, Pamplona, 2007, págs. 21-53.
- MONTANO, Alicia G.: *La manipulación en televisión*, Espejo de tinta, Madrid, 2006.

- MONTERO AROCA, Juan: *La prueba. Los grandes temas del derecho probatorio*, 7ª edición, Thompson-Civitas, Cizur Menor, 2012.
- MONTERO PASCUAL, Juan J.: “El Consejo Estatal de medios Audiovisuales”, en BELANDO GARÍN, Beatriz y MONTIEL ROIG, Gonzalo (coord.): *Contenidos y mercado en la regulación de la comunicación audiovisual. El nuevo marco de la ley 7/2010 General de Comunicación Audiovisual*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, págs. 241-264.
- MONTERO SÁNCHEZ, María D.: “Mundialización y construcción de la opinión pública”, *Anàlisis: Quaderns de comunicació i cultura*, núm. 26, 2011, págs. 169-186.
- MONTIEL HERNÁNDEZ, Juan A.: “Dilemas del IFE para el modelo de comunicación político-electoral en México”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 257, 2012, págs. 153-172.
- MONTIEL ROIG, Gonzalo: “Regulación del audiovisual y neoliberalismo global: la desaparición del CEMA”, en BOIX PALOP, Andrés, y VIDAL BELTRÁN, José M. (coords.): *La nueva regulación del audiovisual: Medios, derechos y libertades*, Thompson Reuters-Aranzadi, Pamplona, 2014, pág. 173-192.
- MONZÓN ARRIVAS, Cándido: *Opinión pública, comunicación y política*, Tecnos, Madrid, 2006.  
-----, *Encuestas y elecciones*, Tecnos, Madrid, 2005.
- MORA-DONATTO, Cecilia: “Informe sobre actividades parlamentarias vs. propaganda electoral. Alcances y límites”, *Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral*, núm. 32, TEPJF, México, 2010.
- MORAL PÉREZ, Ma. Esther del: “La protección de la infancia y la juventud ante los medios en nuestro ordenamiento jurídico”, *Comunicar: Revista científica iberoamericana de comunicación y educación*, núm. 11, 1998, págs. 179-191.
- MORRIS, Caroline: *Parliamentary Elections, Representation and the Law*, Hart, Oxford and Portland, 2012.
- MOLINA PIÑEIRO, Luis J., CASTAÑEDA RIVAS, M. Leoba, y GARCÍA RAMÍREZ, M. de Jesús: *Monitor Democrático 2013-2. Democracia representativa electoral en México: ¿federalista! o ¿centralista?*, tomo 1, Tribunal Electoral de Michoacán-UNAM-COPUEX, México, 2013.  
-----, MOLINA PIÑEIRO, Luis; OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO, José F. y CASTAÑEDA RIVAS (coord.): *Monitor democrático 2013. Las elecciones presidenciales 2012: normalidad democrática electoral por legalización judicial: ¿nacionalización o federalización de las competencias electorales en México?*, Instituto Electoral del Estado de México-UNAM-COPUEX, México, vol. III, 2013.



- MORODO LEONCIO, Raúl y VEGA GARCÍA, Pedro de, (coord.): *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, vol. I, Universidad Complutense de Madrid Facultad de Derecho, Madrid, 2001.
- MOYA, David y VIÑAS, Alba: "El sufragio de los extranjeros en las elecciones municipales de 2011 en España", en AJA, Eliseo, ARANGO, Joaquín, y OLIVER, Josep (dirs.): *La hora de la integración. Anuario de Inmigración en España*, Ediciones Bellaterra, Barcelona, 2012, págs. 214-260.
- MUÑOZ ALONSO, Alejandro: *Política y nueva comunicación*, Fundesco, Madrid, 1989.  
-----, *Comunicación Política*, Editorial de la Universitas, Madrid, 1995.
- MUÑOZ ARNAU, Juan A.: "Veinticinco años de opinión pública sobre la democracia, la constitución y las instituciones españolas", *Revista de Derecho Político*, núm. 58-59, 2003-2004, págs. 117-147.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.): *Derecho de la regulación económica*, Isutel, vol. 5 Audiovisual, Madrid, 2010.  
-----, *La regulación de la Red: Poder y Derecho en Internet*, Taurus, Madrid, 2000.  
-----, *Servicio público y mercado*, Civitas, Madrid, 1998.  
-----, *Público y privado en el mercado europeo de la televisión*, Cuadernos de Estudios Europeos, Civitas, Madrid, 1993.  
-----, *Libertad de prensa y procesos por difamación*, Ariel, Barcelona, 1987.
- MUÑOZ ALONSO, Alejandro y ROSPIR, Juan I. (editores): *Democracia mediática y campañas electorales*, Aírel, Barcelona, 1999.  
-----, y ROSPIR, Juan I. (dirs.): *Comunicación política*, Universitas, Madrid, 1996.  
-----, *Opinión Pública y comunicación política*, Editorial de la Universitas, Madrid, 1995.  
-----, "La columna de opinión en vísperas electorales", *Cuenta y razón*, núm. 91, 1995, págs. 39-42.  
-----, *Política y nueva comunicación*, Fundesco, Madrid, 1989.  
-----, "Publicidad y sociedad industrial", *Revista de Estudios Políticos*, núms. 165-166, 1969, págs. 39-54.
- MURAYAMA, Ciro: "La observación electoral en México: de la democratización a la consolidación democrática", *Revista Mexicana de Derecho Electoral*. Especial sobre Observación Electoral 2012, núm. 4, 2013, págs. 3-38.  
-----, "Reforma para la consolidación democrática vs. contrarreforma desde el interés privado", en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.): *Democracia sin garantías. Las autoridades vs. la reforma electoral*, UNAM, México, 2009, págs. 1-28.
- MUSITU, Gonzalo y CASTILLO, Rafael: *Publicidad y Propaganda*, Nau Llibres, Valencia, 1982.

- NATERA PERAL, Antonio: *El liderazgo político en la sociedad democrática*, CEPC, Madrid, 2001.
- NELSON, Tomas E., CLAWSON, Rosalee A. y OXLEY, Zoe M.: "Media Framing of a Civil Liberties Conflict and Its Effect on Tolerance", *American Political Science Review*, vol. XCI, núm. 3, 1997, págs. 567-583.
- NEWMAN W. Russell, MARCUS, George, MACKUEN, Michael, y CRIGLER Ann N. (editores): *The affect effect: dynamics of emotion in political thinking and behavior*, University of Chicago Press, Chicago, 2007.
- NOELLE-NEUMANN, Elisabeth: *La espiral del silencio. Opinión pública nuestra piel social*, Paidós, Barcelona, 2003.
- , "La espiral del silencio. Una teoría de la opinión pública", en FERRY Jean-Marc y WOLTON Dominique, y otros: *El nuevo espacio público*, Gedisa, Barcelona, 1995, págs. 200-209.
- , "El doble clima de opinión, la influencia de la televisión en una campaña electoral", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 41, 1978, págs. 67-99.
- NOHLEN, Dieter: *El institucionalismo contextualizado: la relevancia del contexto en el análisis y diseño de las instituciones*, Porrúa-UNAM, México, 2006.
- , *Elections in the Americas*, vol. I, Oxford University Press, New York, 2005.
- , *Sistema electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- NORRIS, Pippa: *Derecha radical: votantes y partidos políticos en el mercado electoral*, Akal, Tres Cantos, 2009.
- , *Electoral engineering: voting rules and political behavior*, Cambridge University Press, New York, 2004.
- , *Democratic Phoenix: reinventing political activism*, Cambridge University Press, New York, 2002.
- O'CALLAGHAN MUÑOZ, Xavier: "Jurisprudencia reciente sobre los derechos al honor, intimidad e imagen", *Actualidad civil*, núm. 1, 1995, págs. 1-33.
- , "Derecho al honor, a la imagen y a la propia imagen", *Los derechos fundamentales y libertades públicas: XII Jornadas de Estudio*, vol. I, 1992, págs. 543-625.
- , *Libertad de expresión y sus límites: honor, intimidad e imagen*, Edersa, Madrid, 1991.
- , "Derecho al Honor", *Actualidad Civil*, núm. 1, 1990, págs. 1-12.
- OEHLING DE LOS REYES, Alberto: "El concepto constitucional de dignidad de la persona: forma de comprensión y modelos predominantes de recepción en Europa

- continental”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 91, 2011, págs. 135-178.
- , *La dignidad de la persona: evolución histórica-filosófica, concepto, recepción constitucional y relación con los valores y derechos fundamentales*, Dykinson, Madrid, 2010.
- , “Algunas reflexiones sobre la significación constitucional de la noción de dignidad humana”, *Pensamiento Constitucional*, núm. 12, Lima, 2007, págs. 327-374.
- OJETO MARTÍNEZ PORCAYO, José F.: “El control jurisdiccional ciudadano de los procesos electorales en México”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*. Especial sobre Observación Electoral 2012, núm. 4, 2013, págs. 39- 62.
- OM, Albert: *¡Manda huevos! Los 638 mejores insultos y disparates de 20 años de democracia en España*, Ediciones B, Barcelona, 1999.
- ORNSTEIN, Norma, J., MANN, Thomas E. (eds.): *The permanent campaign and its future*, The American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D.C., 2000.
- ORTEGA GUTIÉRREZ, David: *El Derecho a la comunicación. Un análisis jurídico-periodístico*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2008.
- , *Manual de derecho de la información*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2003.
- , *Derecho a la información versus derecho al honor*, CEPC, Madrid, 1999.
- ORTEGA Y GASSET, José: *Discursos políticos*, Alianza, Madrid, 1974.
- , *La rebelión de las masas*, *El País*, Madrid, 2002.
- ORTEGA, Enrique: *La comunicación publicitaria*, Pirámide, Madrid, 1997.
- ORTIZ ORTIZ, Richard: “Contextos, instituciones y actores políticos. Dieter Nohlen y el estudio de las instituciones en América Latina”, en NOHLEN, Dieter: *El institucionalismo contextualizado: la relevancia del contexto en el análisis y diseño de las instituciones*, Porrúa-UNAM, México, 2006, págs. 1-29.
- OTERO GONZÁLEZ, Pilar: “La *exceptio veritatis* y la falsedad objetiva en los delitos contra el honor”, *Derecho Penal Contemporáneo: Revista Internacional*, núm. 16, 2006, págs. 97-130.
- OTTO Y PARDO, Ignacio de: *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.
- OVEJERO, Félix: *Incluso un pueblo de demonios: democracia, liberalismo, republicanismo*, Katz Editores, 2008.
- PACE, Alessandro: *Stampa, giornalismo, radiotelevisione. Problemi costituzionali e indirizzi di giurisprudenza*, Ed. CEDAM, Padova, 1983.

- , ZACCARIA, Roberto, y DE MINICO, Giovanna: *Mezzi di comunicazione e riservatezza: ordinamento comunitario e ordinamento interno*, Jovene, Napoli, 2008.
- PADOVANI, Cinizia: "El pluralismo de la información televisiva en Italia", *Infoamérica*, núms. 3-4, 2010, págs. 173-188.
- PÁEZ, Tomás: "Libertad de expresión, democracia y propiedad", *Derecom*, núm. 12, 2013, págs. 33-51.
- PAJARES MONTOLÍO, Emilio (ed.): *Las funciones de la Junta Electoral Central*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.
- , "Algunas notas (con la finalidad levemente comparativa) sobre la regulación de las campañas electorales en España", en RÍOS VEGA, Luis E. (coord.): *Tópicos contemporáneos de derechos políticos fundamentales*, Dykinson, Madrid, 2010, págs. 175-195.
- , *La financiación de las elecciones*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.
- PALADIN, Livio: *La libertà d'informazione*, UTET, Torino, 1979.
- PANAGOPOULOS, Costas, *Politicking Online. Transformation of Election Campaign Communications*, Rutgers University Press, New Brunswick, New Jersey and London, 2009.
- PANIAGUA ROJANO, Francisco J.: *Comunicación política y elecciones: nuevas prácticas en el escenario español*, Asociación para la Investigación y el Desarrollo de la Comunicación, Málaga, 2004.
- PAÑARANDA RAMOS, José L.: "Artículo 71. La dimensión actual de las prerrogativas parlamentarias", en ALZAGA VILLAAMIL, Óscar (dir.): *Comentarios la Constitución española de 1978*, tomo 6, Edersa, Madrid, 1996-1999, págs. 326-388.
- PAOLI BOLIO, Francisco J. y FARRERA BRAVO, Gonzalo: "Tope de Campaña y Propaganda Velada", *Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral*. Vertiente Salas Regionales, núm. 4, TEPJF, México, 2011.
- PARDO FALCÓN, Javier: "Los derechos del artículo 18 de la Constitución Española en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 34, 1992, págs. 141-180.
- PASCUA MATEO, Fabio (dir.): *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de derecho electoral*, Asamblea de Madrid, Civitas-Thompson Reuters, Madrid, 2010.
- PECES-BARBA, Gregorio: *Tránsito a la modernidad y derechos fundamentales*, Mezquita, Madrid, 1982.

- PEGORARO, Lucio: "La propaganda política. Un test para un acercamiento interdisciplinario a una búsqueda de derecho comparado", *Pensamiento Constitucional*, vol. XIV, núm.14, 2010, págs. 141-172.  
-----, *Derecho Constitucional y método comparativo*, IIJ-UNAM, México, 2004.
- PEÑA GONZÁLEZ, José (coord.): *Homenaje a D. Íñigo Cavero Lataillade*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.
- PEÑARANDA RAMOS, José Luis: "Consideraciones sobre la potestad normativa de la Junta Electoral Central", en PAJARES MONTOLÍO, Emilio (ed.): *Las funciones de la Junta Electoral Central*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, págs. 39-46.
- PERELMAN, Chaïm, y OLBRECHTS-TYTECA, Lucie: *Tratado de la argumentación. La nueva retórica*, (Julia Sevilla Muñoz trad.), Gredos, Madrid, 1989.
- PÉREZ-AMAT, Ricardo y PÉREZ-UGENA, Álvaro: *Sociedad, Integración y televisión en España*, Ediciones de Laberinto, Madrid, 2006.
- PÉREZ ALBERDI, M. Reyes: *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2013.
- PÉREZ DE LA FUENTE, Óscar: *Libertad de expresión y discurso político. Propaganda negativa y neutralidad de los medios en campañas electorales*, Cedepol-Tirant lo Blanch, México, 2014.  
-----, "La libertad de expresión y el caso del lenguaje del odio. Una aproximación desde la perspectiva norteamericana y la perspectiva alemana", *Cuadernos electrónicos de Filosofía de Derecho*, núm. 21, 2010, págs. 67-104.  
-----, "Sobre el holocausto: el imperativo de la memoria en el ámbito del derecho y de la Historia", *Anuario de Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 14, 2010, págs. 91-120.
- PÉREZ GARCÍA, David: *Técnicas de Comunicación Política. El lenguaje de los partidos*, Tecnos, Madrid, 2003.
- PÉREZ-MONEO AGAPITO, Miguel: *La selección de candidatos electorales en los partidos*, CEPC, Madrid, 2012.  
-----, *La disolución de partidos políticos por actividades antidemocráticas*, Lex Nova, Valladolid, 2007.
- PÉREZ LATRE, Francisco J: "Efectos de la publicidad y planificación de medios: hacia un nivel óptimo de frecuencia", *Comunicación y Sociedad*, vol. XI, núm. 1, 1998, págs. 125-142.
- PÉREZ ROYO, Javier: *Curso de Derecho constitucional*, 9ª edición, Marcial Pons, Madrid, 2003.

- PÉREZ ZÚÑIGA, José M.: "Los límites de la libertad de expresión", *CDC Cuadernos de Comunicación*, núm. 1, 2007, págs. 140-152.
- PETSCHEN, Santiago: "Entre la política y el derecho La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 66, 1989, págs. 127-144.
- PETTIT, Philip: *Republicanism: una teoría sobre libertad y el gobierno*, Paidós, Barcelona, 1997.
- PFEIFFER ISLAS, Mario: "De la libertad religiosa a la nulidad de una elección municipal. El caso Zimapán", *Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Vertiente Salas Regionales*, TEPJF, México, 2011.
- PHILOLEAU, Ives H. y BARBOTEAU-HAYOTTE, Denise: *Marketing de combate. Claves definitivas para saber conquistar a los clientes*, Oberón, Madrid, 2000.
- PINEDA CACHERO, Antonio: "Propaganda y publicidad comercial: un principio diferenciador", *Questiones Publicitarias*, vol. I, núm. 12, 2007, págs. 107-128.  
-----, *Elementos para una teoría comunicacional de la propaganda*, Alfar, Sevilla, 2006.
- PITKIN, Hanna, F.: *The concept of representation*, The University of California Press, Berkeley, 1967.
- PLATÓN: *La República*, Alianza Editorial, Madrid, 1999.
- POMED SÁNCHEZ, Luis A.: "Fundamento y naturaleza jurídica de las Administraciones independientes", *Revista de Administración Pública*, núm. 132, 1993, págs. 117-170.
- POPPER, Karl R. y otros: *La televisión es mala maestra*, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.  
-----, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Paidós, Barcelona, 1957.
- POPTCHEVA Eva-María: "La autoregulación de los medios de comunicación en Alemania", en GAVARA DE CARA, Juan C.: *Las autoridades independientes de control de los medios de comunicación*, Bosch, Barcelona, 2013, págs. 199-226.
- POST, Robert C.: *El Estado frente a la libertad de Expresión*, (Eduardo Bertoni y Julio C. Rivera trad.), Universidad de Palermo, Buenos Aires, 2011.  
-----, "Recuperating first Amendment Doctrine", *Faculty Scholarship Series Paper*, Yale Law School, núm. 2000, págs. 1249-1281.
- PRESNO LINERA, Miguel A.: *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel, Barcelona, 2000.

-----, *Las sentencias básicas del Tribunal Constitucional italiano: estudio de una jurisdicción de la libertad*, CEPC, Madrid, 2010.

PROSSER, William L.: "Privacy", *California Law Review*, vol. XLVIII, núm. 3, 1960, págs. 383-423.

PUNSET, Ramón: *Estudios parlamentarios*, CEPC, Madrid, 2001.

QUADRA-SALCEDO Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás de la: "Los derechos y las libertades de expresión, información y comunicación audiovisual en el nuevo entorno tecnológico", *Revista española de derecho administrativo*, núm. 152, 2011, págs. 787-822.

QUALTER, Terence H.: *Historia de la propaganda*, 2ª edición, Eudema, Madrid, 1994.

RÁBAGO DORBECKER, Miguel: "La propaganda sobre programas sociales como actos de campaña", *Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral*, núm. 35, TEPJF, México, 2011.

RAGONE, Sabrina: "La autorregulación de los medios de comunicación en el Reino Unido", en GAVARA DE CARA, Juan C.: *Las autoridades independientes de control de los medios de comunicación*, Bosch, Barcelona, 2013, págs. 135-158.

-----, "La autorregulación de los medios de comunicación en los Estados Unidos de América", en GUEVARA DE CARA, Juan C.: *Las autoridades independientes de control de los medios de comunicación*, Bosch, Madrid, 2013, págs. 159-177.

RALLO LOMBARTE, Artemi: "Debates electorales y televisión", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 44, 1998, págs. 63-81.

-----, *Pluralismo informativo y Constitución*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

-----, *Garantías electorales y Constitución*, CEPC-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1997.

RAMONET, Ignacio: *La golosina visual*, Debate, Madrid, 2000.

RAWLS, John: *Teoría de la Justicia*, 6ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

REARDON, Kathleen K.: *La persuasión de la comunicación*, Paidós, Barcelona, 1983.

REVENGA SÁNCHEZ, Miguel: REVENGA SÁNCHEZ, Miguel: *La libertad de expresión y sus límites. Estudios*, Editora Jurídica Grijley, Lima, 2008.

-----, "Trazando los límites de lo tolerable: Libertad de expresión y defensa del *ethos* democrático en la jurisprudencia constitucional española", *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 21, 2004, págs. 23-46.

- REY, Juan (ed.): *Propaganda electoral. Elementos publicitarios estrategias comunicativas en las elecciones municipales de Sevilla en 2003*, Diputación de Sevilla, Sevilla, 2005.
- REY MORATÓ, Javier del: *Comunicación política, Internet y campañas electorales. De la teledemocracia a la ciberdemocracia*, Tecnos, Madrid, 2007.
- , *Los juegos de los políticos. Teoría General de la Información y Comunicación Política*, Tecnos, Madrid, 1997.
- REYZÁBAL, María V.: *Propaganda y manipulación*, Acento, Madrid, 1999.
- RINKEN, Sebastián: "La evolución de las actitudes ante la inmigración en tiempos de crisis económica: un análisis cualitativo", en AJA, Eliseo, ARANGO Joaquín, y OLIVER Josep (dirs.): *Inmigración y crisis económica. Anuario de inmigración en España*. Ediciones Bellaterra, Barcelona, 2010, págs. 24-46.
- RÍOS VEGA, Luis E. y BÁEZ SILVA, Carlos (eds.): *Ciudadanía, Derechos Políticos y Justicia Electoral en México. Memoria del IV Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral*, Marcial Pons, Madrid, 2013.
- , "Libertad de expresión, equidad y fraude a la ley electoral", *Ius: revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, núm. 30, 2012, pág. 84-117.
- (ed.): *Tópicos electorales. Un diálogo judicial entre América y Europa*, CEPC-TEPJF, Madrid, 2011.
- (coord.): *Tópicos contemporáneos de derechos políticos fundamentales*, (coord.), Dykinson, Madrid, 2010.
- , "Modelos de la libertad de expresión en las campañas electorales", en RÍOS VEGA, Luis E. (coord.): *Tópicos contemporáneos de derechos políticos fundamentales*, Dykinson, Madrid, 2010, págs. 43-118.
- RIVERO, Jean: *Les libertés Publiques*, vol. II, Presses Universitaires de France, París, 1977.
- ROCA, María J.: "Régimen jurídico del derecho a la libertad de expresión en Alemania", en TENORIO SÁNCHEZ, Pedro, J. (dir.): *La libertad de expresión. Su posición preferente en un entorno multicultural*, Wolters Kluwer, Madrid, 2014, págs. 217-244.
- RODA FERNÁNDEZ, Rafael: *Medios de comunicación de masas. Su influencia en la sociedad y en la cultura contemporánea*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1989.
- RODDY, Brian L., y GARRAMONE, Gina M.: "Appeals and strategies of negative political advertising", *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, vol. XLII, núm. 4, 1988, págs. 415-427.
- ROMANO, Stella: "La libertad de manifestación del pensamiento y sus límites en la óptica de la Constitución Italiana", en TENORIO SÁNCHEZ, Pedro, J. (dir.): *La libertad de expresión. Su posición preferente en un entorno multicultural*, Wolters Kluwer, Madrid, 2014, págs. 383-427.



- RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro: "La libertad de información", *Claves de Razón Práctica*, núm. 72, Madrid, 1997, págs. 2-7.
- RODRÍGUEZ CENTENO, Juan C.: "Comunicación en tiempos de guerra. Aproximación teórica a los mensajes y los medios: ideología y simbología/propaganda y publicidad", *Comunicación. Revista Internacional de Comunicación Audiovisual, Publicidad y Estudios Culturales*, núm. 1, 2002, págs. 117-129.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José M.: "La ponderación entre derechos públicos", en VELASCO CABALLERO, Francisco: *La Declaración Universal de los Derechos Humanos. En su 50 Aniversario*, Bosch, Barcelona, 1988, págs. 623-631.
- RODRÍGUEZ GUITÁN, Alma M.: "El derecho al honor de las personas jurídicas", *Anuario de Derecho Civil*, 1996, págs. 733-800.
- RODRÍGUEZ MONTAÑÉS, Teresa: *La libertad de expresión, discurso extremo y delito. Una aproximación desde la Constitución a las fronteras del derecho penal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.
- RODRÍGUEZ PALOP, María E.: "La perplejidad tras el impacto. Internet en nuestro Mundo", *Derechos y Libertades. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, núm.12, 2003, págs. 315-344.
- RODRÍGUEZ PANIAGUA, José M.: "El pensamiento filosófico político de Baruch Spinoza", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 36, 1983, págs. 159-180.
- RODRÍGUEZ, Raquel, y CASTROMIL, Antón R.: "La circulación social de los encuadres periodísticos en tiempo de campaña electoral: Transmisión, influencia y atribución de responsabilidad", *Zer*, vol. XV, núm. 29, 2010, págs. 193-212.
- ROIG, Antoni: "La autorregulación en el sector de la comunicación en Francia", en GAVARA DE CARA, Juan C.: *Las autoridades independientes de control de los medios de comunicación*, Bosch, Barcelona, 2013, págs. 179-197.
- ROLDÁN XOPA, José: "La libertad de expresión y equidad. ¿La Constitución contra sí misma?", *Serie temas selectos de Derecho Electoral*, núm. 20, TEPJF, México, 2011.
- ROMERO COLOMA, Aurelia M<sup>a</sup>: "El honor y la libertad de expresión en la Constitución Española de 1978 y en la doctrina del Tribunal Constitucional", *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, núm. 2, 1994, págs. 951-960.
- ROSADO IGLESIAS, Gema: *La titularidad de los derechos fundamentales por la persona jurídica*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004.

-----, *La Televisión Pública en España Régimen jurídico y control*, CEDECS Editorial, Barcelona, 1999.

ROSAS MARTÍNEZ, Alejandro: “¿Derecho de rectificación, derecho de respuesta o derecho de réplica?”, *Derecho Comparado de la Información*, núm. 18, 2011, págs. 67-102.

ROSPIR, Juan I.: “La globalización de las campañas electorales”, en MUÑOZ ALONSO, Alejandro y ROSPIR, Juan I. (editores): *Democracia mediática y campañas electorales*, Ariel, Barcelona, 1999, págs. 64-84.

ROUSSEAU, Jean-Jacques: *El contrato social*, (Edición de María José Villaverde), Istmo, Madrid, 2004.

ROVIRA SUEIRO, María E.: “El honor de las personas jurídicas: una cuestión de hermenéutica constitucional”, *Anuario de Faculta de de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 2, 1998, págs. 463-480.

ROWBOTTON, Jacob: “Lies, manipulating and elections. Controlling false campaigns statements”, *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. XXXII, núm. 1, 2012, págs. 507-535.

RUBIO LLORENTE, Francisco: *La forma del poder: Estudios sobre la Constitución*, 3ª edición, vol. III, CEPC, Madrid, 2012.

-----, y otros: *Derechos fundamentales y principios constitucionales, (Doctrina jurisprudencial)*, Ariel Derecho, Barcelona, 1995.

RUBIO NÚÑEZ, Rafael, y BURGUERA, Leyre: “Información y propaganda: la comunicación política y electoral en la etapa de Gobierno abierto”, documento facilitado por los autores, 2015.

-----, “La movilización política y las nuevas comunidades. Una aproximación a las campañas electorales online”, *Cuadernos para el diálogo*, núm. 23, Lima, 2012.

-----, “Nuevas tendencias de regulación del uso de las nuevas tecnologías en campaña electoral”, en BARRAT I ESTEVE, Jordi y FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa M.: *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2011, págs. 309-329.

-----, “Quiero ser como Obama (me pido una red social)”, *Cuadernos de pensamiento político FAES*, núm. 21, 2009, págs. 123-152.

-----, “Regulación de las elecciones presidenciales norteamericanas”, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 19, 2008, págs. 299-322.

-----, “La guerra de las democracias”, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 16, 2007, págs. 79-108.

-----, “La nueva comunicación política: lenguaje, ‘blogs’, ‘videoblogs’ y comunidades sociales”, *Cuadernos de pensamiento político FAES*, núm. 15, 2007, págs. 193-212.

- , "Internet en la participación política, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 109, 2000, págs. 285-302.
- , *Los grupos de presión*, CEPC, Madrid, 2003.
- RUSCONI, Gian E.: *Se cessiamo di essere una nazione*, Il Mulino, Bologna, 1993.
- SAAVEDRA LÓPEZ, Modesto: *La libertad de expresión en el Estado de Derecho. Entre la utopía y la realidad*, Ariel Derecho, Barcelona, 1987.
- SALAZAR BÉNITEZ, Octavio: *El candidato en el actual sistema de democracia representativa*, Comares, Granada, 1999.
- SALAZAR UGARTE, Pedro: "Una Corte, una jueza y un *réquiem* para la reforma constitucional electoral", en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.): *La democracia sin garantes. Las autoridades vs. la reforma electoral*, UNAM, México, 2009, págs. 29-57.
- SALVADOR CODERCH, Pablo, y RUBÍ PUIG, Antoni: "Libertad de expresión, discurso comercial y publicidad de prostitución", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 90, 2010, págs. 111-145.
- , *El mercado de las ideas*, CEPC, Madrid, 1990.
- , *¿Qué es difamar?: libelo contra la ley del libelo*, Civitas, Madrid, 1987.
- SAMPEDRO BLANCO, Víctor y SÁNCHEZ DUARTE, José M.: "Ciudadanía y tecnopolítica electoral. Ideales y límites burocráticos a la participación digital", *Co-herencia*, vol. X, núm. 18, 2013, págs. 105-136.
- , LUENGO GARCÍA, Óscar, y otros (coord.): *Televisión y urnas 2004: políticos, periodistas y publicitarios*, Editora Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2008.
- , *Opinión pública y democracia deliberativa. Medios, sondeos y urnas*. Ediciones Istmo, Madrid, 2000.
- SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, Manuel: "Una nueva libertad de expresión para una nueva sociedad", *Revista Académica de la Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social*, núm. 82, 2010, págs. 2-22.
- SÁNCHEZ GIL, Rubén: *El principio de proporcionalidad*, IIJ-UNAM, México, 2007.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago: *La libertad de expresión*, Marcial Pons, Madrid, 1992.
- SÁNCHEZ MARTÍNEZ, Josefina y SARABIA ANDÚGAR, Isabel: "Las estructuras de gobierno de los nuevos modelos de televisión autonómica pública en España", *Gestión y análisis de políticas públicas*, núm. 8, 2012, págs. 35-61.
- SÁNCHEZ MARTÍNEZ, Josefina y SARABIA ANDÚGAR, Isabel, "Las estructuras de gobierno de los nuevos modelos de televisión autonómica pública en España", *Gestión y análisis de políticas públicas*, núm. 8, 2012, págs. 35-61.

- SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar: "Propaganda gubernamental y elecciones", *Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral*, TEPJF, núm. 54, México, 2013.
- , "La financiación de los partidos políticos en España: ideas para un debate", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 99, 2013, págs. 161-200.
- , *La igualdad de oportunidades en la competición electoral*, CEPC, Madrid, 2006.
- SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel J.: *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, CEPC, Madrid, 1998.
- SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio: *Más democracia, menos liberalismo*, KATZA, Madrid, 2010.
- SÁNCHEZ-MEJÍA RODRÍGUEZ, María L.: *Benjamín Constant y la construcción del liberalismo post-revolucionario*, Alianza, Madrid, 1992.
- SANCHÍS, José L., y MAGAÑA, Marcos: *Elecciones. Manual del candidato*, Ediciones AlyMar, Madrid, 1999.
- SANDERS, Karen y CANEL María José (coord.): *Estudios de comunicación política*, Tecnos, Madrid, 2013.
- SANTAMARIA PASTOR, Juan A.: "El régimen jurídico del proceso electoral", *Las Cortes Generales*, Abogacía General del Estado. Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, vol. I, España, 1987, págs. 195-212.
- SANTIAGO BARNÉS, Jorge: *La imagen del político. Tratado teórico-práctico*, Prosopeon Editores, Madrid, 2007.
- , *EL Candidato ante los medios: Telegenia e imagen política*, Fragua, Madrid, 2007.
- SANTIAGO, Gustavo y VARELA Analía: *Marketing político electoral para municipios*, La Crujía, Buenos Aires, 2006.
- SANTOLAYA MACHETTI, Pablo: SANTOLAYA MACHETTI, Pablo: "El derecho a la vida privada y familiar (un contenido notablemente ampliado del derecho a la intimidad)", en GARCÍA ROCA, Javier y SANTOLAYA, Pablo, (coord.): *La Europa de los derechos: El Convenio Europeo de derechos humanos*, CEPC, Madrid, 2014, págs. 429-449.
- , *Procedimiento y Garantías Electorales*, Civitas-Thompson Reuters, Pamplona, 2013.
- , "Los acuerdos sobre voto en las elecciones municipales de la IX Legislatura", en MATIA PORTILLA, Francisco J. (coord.): *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática*, CEPC, Madrid, 2011, págs. 17-58.
- , "Algunos problemas de la regulación de las campañas electorales", *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, Ejemplar dedicado a: 25 años de la

aprobación de la ley orgánica de régimen electoral general: balance y perspectivas), núm. 24, 2010, págs. 257-278.

-----, "El modelo español de Administración electoral", en BIGLINO CAMPOS, Paloma y DELGADO DEL RINCÓN, Luis (edits.): *Las resoluciones de los conflictos electorales: un análisis comparado*, CEPC, Madrid, 2010, págs. 21-45.

-----, CORONA FERRERO, Jesús M., y DÍAZ CREGO, María (coords.): *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*, Civitas, Madrid, 2009.

-----, y DÍAZ CREGO, María: *El sufragio de los extranjeros. Un estudio de Derecho comparado*, CEPC, Madrid, 2008.

-----, "La Administración electoral", en ÁLVAREZ CONDE, Enrique (coord.): *Administración públicas y Constitución: reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*, Ministerio de Administración Públicas, Instituto de Administración Pública, España, 1998, págs. 655-668.

-----, *Manual de procedimiento electoral*, 3ª edición, Ministerio de Justicia e Interior, Madrid, 1995.

SARAZA JIMENA, Rafael: "El honor de las personas jurídicas", *Actualidad Civil*, 1996, págs. 495-507.

SARTORI, Giovanni: *La democracia en 30 lecciones*, Taurus, Madrid, 2009.

-----, *Partidos y sistemas políticos: marco para un análisis*, 2ª reimpresión, Alianza Editorial, Madrid, 2009.

-----, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid, 2003.

-----, *Videopolítica: medios, información y democracia de sondeo*, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, México, 2003.

-----, *La sociedad multiétnica: pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Taurus, Madrid, 2001.

-----, "En defensa de la representación política", *Claves de Razón Práctica*, núm. 91, Madrid, 1999, págs. 2-6.

-----, *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*. Alianza, Madrid, 1995.

-----, *Teoría de la democracia. 2. Los problemas clásicos*, Alianza, Madrid, 1995.

-----, *Elementos de teoría política*, Alianza Editorial, Madrid, 1992.

SCHAUER, Frederic: "Must speech be special?", en DAVID AMAR, Vikram (edit.): *The First Amendment. Freedom of Speech. It's Constitutional History and the Contemporary Debate*, Prometheus Books, New York, 2009, págs. 85-114.

-----, *Free Speech: A Philosophical Enquiry*, Cambridge University Press, Cambridge, 1982.

SCHEDIEL, Thomas M.: *Persuasive Speaking*, Scott Foresman, Glenview, 1967.

SCHIFER, Claudio A., PORTO, Ricardo A.: *Libertad de expresión y derechos a la información en las constituciones de América*, Editorial de la Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, 2010.

- SCHOPENHAURE, Arthur: *El arte de insultar*, Alianza Editorial, Madrid, 2006.
- SCHMITT, Carl: *El concepto de lo político: texto de 1932 con un prólogo y tres corolarios*, (Rafael de Agapito Serrano trad.), Alianza Editorial, Madrid, 2009.  
-----, *Teoría de la Constitución*, Alianza, Madrid 1982.
- SCHUDSON, Michael: *The Good Citizen: A History of American Civil Life*, Free Press, Nueva York, 1998.
- SCHULZ, Winfried: "Campañas electorales en el entorno multimedia: evoluciones en Alemania", en MUÑOZ ALONSO, Alejandro, y ROSPIR, Juan I. (editores): *Democracia mediática y campañas electorales*, Ariel, Barcelona, 1999, págs. 125-150.
- SCHWARTZ, Bernard: *The Great Right of Mankind. A History of the American Bill of Rights*, Oxford University Press, Nueva York, 1997.
- SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard: *El show político: ensayo sobre, y contra, el star-systemen política*, Doesa, 1978.
- SENNETT, Richard: *El declive del hombre público*, (Gerardo Di Mass trad.), Ed. Anagrama, Barcelona, 2011.
- SENTÍS MELENDO, Santiago: *La prueba. Los grandes temas del derecho probatorio*, Ediciones jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1978.
- SHUMPETER, Joseph A.: *Capitalismo, socialismo y democracia*, (José Díaz García trad.), Aguilar, Madrid, 1968.
- SMITH, Mary: *Persuasion and Human Action: A Review and Critique of Social Influence Theories*, Wadsworth Publishing Company, Belmont, 1982.
- SERRANO ALBERCA, José M.: "Comentario al artículo 18 de la Constitución", en GARRIDO FALLA, Fernando, y otros: *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 2001, págs. 398-444.
- SERRANO MIGALLÓN, Fernando: *Proceso electoral 2006*, Porrúa-Facultad de Derecho de la UNAM, México, 2007.
- SIEBERT, Fred S., PETERSON, Theodore and SCHRAMM, Wilbur: *Four Theories of the Press. The Authoritarian, Libertarian, Social Responsibility, and Soviet Communist Concepts of What the Press Should Be and Do*, University of Illinois Press, Urbana, 1956.
- SKOGERBØ, Eli: "The Concept of the Public Share in a Historical Perspective: An Anachronism or Relevant Political Concept?", *Nordicom Review of Nordic Mass Communication Research*, núm. 2, 1990, págs. 41-46.

- SLOTNICK, Allison: “«Friend» the President: Facebook and the 2008 Presidential Election”, en PANAGOPOULOS, Costas, *Politicking Online. Transformation of Election Campaign Communications*, Rutgers University Press, New Brunswick, New Jersey and London, 2009, págs. 249-271.
- SOLER SÁNCHEZ, Margarita: *Campañas electorales y democracia en España*, Universitat Jaume I, Castellón, 2001.
- , “Las problemáticas campañas institucionales en el período electoral”, *Corts Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 8, 1999, págs. 361-378.
- SOLOZABÁL ECHEVARRÍA, Juan J.: “Libertad de expresión y derecho a la información”, en ARAGÓN REYES, Manuel (director) y AGUADO RENEDO, César (codirector): *Derechos fundamentales y su protección. Temas básicos de Derecho Constitucional*, tomo 3, Civitas-Thompson Reuters, Navarra, 2011, págs. 197-205.
- , “Aspectos constitucionales de la libertad de expresión y el derecho a la información”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 23, 1998, págs. 139-156.
- , “Una visión institucional del proceso electoral”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 39, 1993, págs. 63-80.
- , “Acerca de la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de libertad de expresión”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 77, 1992, págs. 237-248.
- , “La libertad de expresión desde la teoría de los derechos fundamentales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 32, 1991, págs. 85-91.
- SONNLEITNER, Willibald, y otros: “La paradoja mexicana: de la evaluación de la calidad técnica de las elecciones de 2012, al debate sobre la calidad del voto y a la cuestión de la legitimidad democrática”, *Revista de Derecho Electoral*, Especial sobre Observación Electoral 2012, núm. 4, 2013, págs. 369-392.
- SORIA, Carlos: *Derecho a la información y derecho a la honra*, Asesoría Técnica de Ediciones, Barcelona, 1981.
- SOTTIAUX, Stefan: “«Bad Tendencies» in the ECtHR’s «Hate Speech» Jurisprudence”, *European Constitutional Law Review*, TMC Asser Press, vol.VII, 2011, págs. 40-63.
- SPINOZA, Baruch: *Tratado Teológico-Político*, Altaya, Barcelona, 1997.
- SUNSTEIN, Cass R.: “Free speech now”, en DAVID AMAR, Vikram (edit.): *The First Amendment. Freedom of Speech. It’s Constitutional History and the Contemporary Debate*, Prometheus Books, New York, 2009, págs. 100-114.
- , *Democracy and the Problem of Free Speech*, The Free Press, New York, 1995.

- SZWARCBERG, Mariela: "Actos partidarios y clientelismo político en América Latina", *Nueva Sociedad*, núm. 240, 2012, págs. 110-118.
- TARUFFO, Michele: *La prueba*, Marcial Pons, Madrid, 2008.  
-----, *La prueba de los hechos*, Trotta, Madrid, 2002.
- TEMKIN YEDWAB, Benjamín: "Libertad de expresión en materia política. Límites y conflictos de la propaganda negativa", en RÍOS VEGA, Luis E. (coord.): *Tópicos contemporáneos de derechos políticos fundamentales*, Dykinson, Madrid, 2010, págs. 119-125.  
-----, y SALAZAR ELENA, Rodrigo: "La libertad de expresión y campañas negativas", *Temas selectos de Derecho Electoral*, núm. 12, TEPJF, México, 2010, págs. 11-27.
- TENORIO SÁNCHEZ, Pedro, J. (dir.): *La libertad de expresión. Su posición preferente en un entorno multicultural*, Wolters Kluwer, Madrid, 2014.  
-----, "La libertad de comunicación en Estados Unidos y en Europa", en TENORIO SÁNCHEZ, Pedro, J. (dir.): *La libertad de expresión. Su posición preferente en un entorno multicultural*, Wolters Kluwer, Madrid, 2014, págs. 103-136.  
-----, "La libertad de expresión en la Ley Fundamental de Bonn y en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán", en TENORIO SÁNCHEZ, Pedro, J. (dir.): *La libertad de expresión. Su posición preferente en un entorno multicultural*, Wolters Kluwer, Madrid, 2014, págs. 193-213.  
-----, "La libertad de comunicación en Estados Unidos y en Europa", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 19, 2013, págs. 271-309.
- TEROL GÓMEZ, Ramón: *El control público de las comunicaciones. Autoridades reguladoras*, Triant lo Blanch, Valencia, 2000.
- TERUEL LOZANO, Germán M.: "Apuntes generales sobre la libertad de expresión en internet", *Anales de derecho*, núm. 28, 2010, págs. 121-140.
- TERRÓN MONTERO, Javier: "La libertad de expresión y la Constitución", *Documentación Administrativa*, núm. 187, 1980, págs. 201-232.
- THOMPSON, John B.: *El escándalo político. Poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación*, (Tomás Fernández Aúz y Beatriz Eguibar trad.), Paidós, Barcelona, 2001.  
-----, *Los "media" y la modernidad: una teoría de los medios de comunicación*, Paidós Ibérica, Barcelona, 2003.
- TOCQUEVILLE, Alexis de: *La democracia en América 2*, Alianza Editorial, Madrid, 1999.
- TORNOS MAS, Joaquín: "El Consejo Estatal de medios audiovisuales", en CHINCHILLA MARTÍN, M. Carmen y AZPITARTE SÁNCHEZ, Miguel (coords.): *Estudios sobre la Ley de la Comunicación Audiovisual*, Aranzadi, Cizur Menor, 2011, págs. 503-539.



-----, (coord.): *Democracia y medios de comunicación social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

-----, "Pluralismo y entidades de regulación", en TORNOS MAS, Joaquín (coord.): *Democracia y medios de comunicación social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, págs. 213-230.

TORRES DEL MORAL, Antonio: *Estado de Derecho Constitucional Español*, 5ª edición, Servicio de publicaciones de Derecho de la Universidad Complutense, tomo 1, Madrid, 2004.

TORRES MURO, Ignacio: "La libertad de expresión, y equidad en las campañas electorales. Nuevos desarrollos", documento inédito facilitado por el autor, 2014.

-----, "La supuesta financiación ilegal, en las presidenciales mexicanas de 2012, ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación", en MOLINA PIÑEIRO, Luis; OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO, José F. y CASTAÑEDA RIVAS (coord.): *Monitor democrático 2013. Las elecciones presidenciales 2012: normalidad democrática electoral por legalización judicial: ¿nacionalización o federalización de las competencias electorales en México?*, Instituto Electoral del Estado de México-UNAM-COPUEX, México, vol. III, 2013, págs. 1169-1198.

-----, "La reforma del procedimiento ordinario de nombramiento del presidente de gobierno", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 30, 2012, págs. 315-334.

-----, "La libertad de expresión en las campañas electorales y sus límites. Propaganda negativa. Problemas y controles" en RÍOS VEGA, Luis E. (coord.): *Tópicos contemporáneos de derechos políticos fundamentales*, Dykinson, Madrid, 2010, págs. 127-150.

-----, "Dos lecturas sobre la libertad de empresa", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 88, 2010, págs. 381-390.

-----, "Nuevas cuestiones del derecho de sufragio pasivo", en PASCUA MATEO, Fabio: *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de derecho electoral*, Asamblea de Madrid, Civitas-Thompson Reuters, Madrid, 2010, págs. 137-180.

-----, *La autonomía universitaria. Aspectos constitucionales*, CEPC, Madrid, 2005.

-----, "Una lectura de «faticidad y validez»", en MORODO LEONCIO, Raúl y VEGA GARCÍA, Pedro de (coord.): *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, vol. I, Universidad Complutense Facultad de Derecho, Madrid, 2001, págs. 511-544.

-----, "La financiación de los partidos políticos", *Cuadernos de Información económica*, núm. 160, 2001, págs. 109-118.

-----, "Constitucionalizar lo verdaderamente público", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 53, 1998, págs. 365-375.

-----, *El derecho de reunión y manifestación*, Civitas, Madrid, 1991.

- TOURAINÉ, Alain: "Comunicación política y crisis de la representatividad", en FERRY Jean-Marc y WOLTON Dominique, y otros: *El nuevo espacio público*, Gedisa, Barcelona, 1995, págs. 47-56.
- TÓRTORA ARAVENA, Hugo: "Las limitaciones a los derechos fundamentales", *Estudios constitucionales: Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 2, 2010, págs. 167-200.
- TREJO DELARBRE, Raúl: "El imperio del marketing político. Cuando las imágenes desplazan a las ideas", *América Latina, Hoy*, núm. 25, 2000, págs. 15-22.
- TREJO HERNÁNDEZ, Irene E: "Los tiempos oficiales y su normatividad", en CIENGUEGOS SALGADO, David y RODRÍGUEZ LOZANO, Luis G. (coords.): *Actualidad de los servicios públicos en México*, UNAM-III, Serie Doctrina Jurídica, núm. 493, México, 2009, págs. 405-428.
- TRENT, Judith S.: *Political campaign communication: principles and practices*, Praeger, 1991.
- UPEGUIA MEJÍA, Juan C.: "La libertad de expresión, redes sociales y derecho penal: Estudio del caso Nicolás Castro", *Revista Derecho del Estado*, núm. 25, 2010, págs. 159-192.
- URÍAS, Joaquín: *Lecciones de derecho de la información*, Tecnos, Madrid, 2003.  
-----, *Jurisprudencia Constitucional sobre Libertad de Información*, Editorial Mad, España, 1999.
- VALENZUELA OYARVIDES, Irene (comp.): *Compilación hemerográfica: caso Mario Marín. Desarrollo cronológico de su tratamiento*, Dirección de Servicios de Investigaciones y Análisis, Congreso de la Unión, México, 2006.
- VALLÈS, Josep M., y BOSCH, Agustín: *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, 1997.
- VALLESPÍN, Fernando: *Historia de la Teoría Política*, tomo 3, Alianza, Madrid, 1995.
- VARELA, Santiago: "Constitución, monopolio público y televisión", *Revista de Derecho Político*, núm. 6, 1980, págs. 37-59.
- VARAS GONZÁLEZ, Santiago: *La financiación de los partidos políticos*, Dykinson, Madrid, 1995.
- VÁZQUEZ MONTALBÁN, Manuel: *Historia y comunicación social*, Bruguera, Barcelona, 1980.
- VEDEL, Thierry: "Pluralism in the French broadcasting system: Between the legacy of History and the challenges of new technologies", en HELLWIG, Melanie; NOWAK,

- Eva (eds.), *Press freedom and pluralism in Europe*, Intellect Books, Bristol, Chicago, págs. 261-274.
- VEGA GARCÍA, Pedro de: “La función legitimadora del Parlamento” en PAU I VALL, F. (coord.): *Parlamento y Opinión Pública*, Tecnos-Asociación Española de Letrados de Parlamentos AELPA, Madrid, 1995, pág. 229-240.
- , “El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 43, 1985, págs. 46-66.
- VEGA RUIZ, José A. de: *Libertad de expresión, información veraz, juicios paralelos, medios de comunicación*, Editorial Universitas, Madrid, 1998.
- VELASCO CABALLERO, Francisco: *La Declaración Universal de los Derechos Humanos. En su 50 Aniversario*, Bosch, Barcelona, 1988.
- VENEGAS TREJO, Francisco: “La dignidad humana prima respecto de la pasión electoral”, *Serie de Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral*, núm. 37, TEPJF, México, 2011.
- VERA SANTOS, José M.: *Las personas jurídicas privadas como titulares del derecho al honor en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, CEPC, Madrid, 1998.
- VERDA Y BEAMONTE, José R. de (coord.): *Veinticinco años de aplicación de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar a la propia imagen*, Thompson Aranzadi, Pamplona, 2007.
- , “El derecho a la propia imagen”, en VERDA Y BEAMONTE, José R. de (coord.): *Veinticinco años de aplicación de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar a la propia imagen*, Thompson Aranzadi, Pamplona, 2007, págs. 145-179.
- VERGOTTINI, Giuseppe de: *Diritto costituzionale comparado*, 5ª edición, Cedam, Padova, 1999.
- VERÓN, Eliseo: “Interfases, sobre la democracia audiovisual evolucionada” en FERRY Jean-Marc y WOLTON Dominique, y otros: *El nuevo espacio público*, Gedisa, Barcelona, 1995, págs. 124-139.
- VEYRAT-MASSON, Isabel y DAYAN Daniel (comps.): *Espacios públicos en imágenes*, Gedisa, Barcelona, 1997.
- VIDAL, Carlos: “La libertad de expresión en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán”, en TENORIO SÁNCHEZ, Pedro, J. (dir.): *La libertad de expresión. Su posición preferente en un entorno multicultural*, Wolters Kluwer, Madrid, 2014, págs. 247-266.

- VILAS NOGUEIRA, José: "El derecho a la información mendaz (Algunas consideraciones sobre la Jurisprudencia Constitucional a la información)", *Revista de Derecho Político*, núm. 27-28, 1988, págs. 281-290.
- VILLA BERGER, Patricia: "Propaganda gubernamental durante campañas electorales", *Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral*, núm. 45, TEPJF, México, 2012.
- VILLAFANE, Justo: *Imagen Positiva. Gestión estratégica de la imagen de las empresas*, Pirámide, Madrid, 2002.
- VILLAFRANCO ROBLES, Citlali: "Definición de propaganda electoral según el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación", *Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral*, núm. 59, TEPJF, 2014.
- , y MEDINA TORRES, Luis E.: "El modelo de comunicación política: problemas de aplicabilidad, coordinación e interpretación en el ámbito federal y estatal", *Revista de Derecho Electoral*, Especial sobre Observación Electoral 2012, núm. 4, 2013, págs. 393-407.
- VILLAMIL, Jenaro: *El Sexenio de Televisa*, Grijalbo, México, 2011.
- , *Si yo Fuera Presidente, el Reality Show de Peña Nieto*, Grijalbo, México, 2009.
- VILLANUEVA, Ernesto: *Diccionario de Derecho de la Información*, Porrúa-Cámara de Diputados-IIIJ-UNAM, México, 2009.
- VILLASEÑOR GOYZUETA, Claudia A.: *Proporcionalidad y Límites de los Derechos Fundamentales. Teoría General y su reflejo en la Jurisprudencia Mexicana*, Porrúa, México, 2011.
- VILLASVERDE MENÉNDEZ, Ignacio: "Los derechos del público: la revisión de los modelos clásicos de «proceso de comunicación pública»", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 68, 2003, págs. 121-150.
- , "Introducción histórica de las libertades de información y expresión", en *Actas de las VII Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional. La libertad de información y de expresión*, Tribunal Constitucional, CEPC, 2002, págs. 11-44.
- , *Los derechos del público*, Tecnos, Madrid, 1995.
- , *Estado democrático e información: el derecho a ser informado y la Constitución española de 1978*, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1994.
- VILLIAMS, Christine B. y "JEFF" GULATI, Girish J.: "The political Impact of Facebook: Evidence from the 2006 Elections and the 2008 Nomination Contest", en PANAGOPOULOS, Costas, *Politicking Online. Transformation of Election Campaign Communications*, Rutgers University Press, New Brunswick, New Jersey and London, 2009, págs. 272-291.

- VIÑUELA, Ana: "De la regulación del audiovisual a la regulación de la oferta digital en Francia. El Consejo Superior del Audiovisual Francés", en BOIX PALOP, Andrés, y VIDAL BELTRÁN, José M. (coords.): *La nueva regulación del audiovisual: Medios, derechos y libertades*, Thompson Reuters-Aranzadi, Pamplona, 2014, págs. 139-150.
- VOLTAIRE: *Tratado sobre la tolerancia, Diccionario filosófico, Opúsculos; Cuentos; Memorias para servir a la vida de Voltaire escrita por él mismo/ Voltaire*, Gredos, Madrid, 2010.
- WELCH Susan and HIBBING John: "The effects of Charges of Corruption on Voting Behavior in Congressional Elections, 1982-1990", *The Journal of Politics*, vol. LIX, núm. 1, 1997, 226-239.
- WALDRON, Jeremy: *The harm in hate speech*, Harvard University Press, Cambridge, 2012.
- WARNER, Edward: *Inside the FCC: a comprehensive profile of the U.S. Federal Communications Commission*, Telecom Pub Grup, Alexandria, 1996.
- WEBER, Anne: *Manual on hate speech*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2009.
- WEINSTEIN James: "Extream Speech, Public Order and Democracy: Lessons from The Masses", en HARE Ivan y WEINSTEIN James (eds.): *Extream Speech and Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2009, págs. 23-61.
- WELLS William, BURNETT John y MORIARTY Sandra: *Publicidad. Principios y prácticas*, Prentice-Hall Hispanoamericana S.A, Estado de México, 1996.
- WRIGHT MILLS, Charles R.: *La élite del poder*, (Florentino M. Torner y Ernestina de Champourcin), 9ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
- WOLDENBERG, JOSÉ: "Calumnia y denigración", en RÍOS VEGA, Luis E. (ed.): *Tópicos electorales. Un diálogo judicial entre América y Europa*, CEPC-TEPJF, Madrid, 2011, págs. 93-100.
- WOLTON Dominique, y otros: *El nuevo espacio público*, Gedisa, Barcelona, 1995.
- WORROW, Frank A.: "Speech, Expression and the Constitution", *Ethics*, núm. 85, 1975, págs. 235-242.
- WRIGHT, Charles R.: *Comunicación de masas. Una perspectiva sociológica*, Paidós, Buenos Aires, 1972.

ZABALETA URKIOLA, Iñaki: *Tecnología de la información audiovisual. Sistemas y servicios de la radio y la televisión digital y analógica por cable, satélite y terrestre*, Bosch, Barcelona 2003.

ZALLER, John R.: "A new standard of new quality: Burglar alarms for the monitorial citizen", *Political Communication*, núm. 20, 2003, págs. 109-130.  
-----, *The Nature and Origins of Mass Opinion*, University Press, Cambridge, 1992.

ZOVATTO, Daniel y OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús: *Reforma política y electoral en América Latina (1978-2007)*, UNAM, 2008.

### Fuentes electrónicas:

VV. AA.: *La libertad de expresión en México. Informes de misión de las relatorías de la ONU y de la CIDH*, 2da edición, Organización de las Naciones Unidas y Naciones Unidas Derechos Humanos oficina del alto comisionado México, México, 2012.  
[Disponible en [http://hchr.org.mx/files/doctos/LibEx2012\\_WEB.pdf](http://hchr.org.mx/files/doctos/LibEx2012_WEB.pdf)].

VV AA.: *Encuesta Nacional de Lectura*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 2006. [Disponible en [http://www.oei.es/pdfs/encuesta\\_nacional\\_lectura\\_mexico.pdf](http://www.oei.es/pdfs/encuesta_nacional_lectura_mexico.pdf)].

VV. AA.: *Estudios Básicos de Derechos Humanos*, tomo 10, Fundación Ford, San José, 2000. [Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/11541.pdf>].

VV. AA.: "Regulation of Content of Direct Access Material?", *The Electoral Knowledge Network*. [Disponible en <http://aceproject.org/main/english/me/mec04c.htm>].

ABREU SOJO, Iván: "El valor de las encuestas de opinión pública", *Revista Latina de comunicación social*, núm. 15, 1999. [Disponible en <http://www.ull.es/publicaciones/latina/a1999c/124ivan.htm>]

ASPE BERNAL Mónica, FRANCA AMIGO, Alberto y OTERO ZORRILLA, Jimena: "Más spots, menos votos", *Nexos*, núm. 380, México, 2009, pág. 109-111. [Disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=13215>]

BALKIN, Jack. M: "The Fairness Doctrine, Part I", 28 de julio de 2007. [Disponible en <http://balkin.blogspot.com.es/2007/07/fairness-doctrine-part-i.html>].

BORK, Robert H.: "Neutral Principles and some First Amendment Problems", *Indiana Law Journal*, núm. 47, 1971. [Disponible en [http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4149&context=fss\\_papers](http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4149&context=fss_papers)].

- BRIONES MARTÍNEZ, Irene M.: "Dignidad humana y libertad de expresión en una sociedad plural", *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 32, 2013. [Disponible en [file:///C:/Users/Bebecillo/Downloads/31369\\_Briones\\_RGDCDEE2013\\_Dignidad%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Bebecillo/Downloads/31369_Briones_RGDCDEE2013_Dignidad%20(2).pdf)].
- CALVO POCH, Pedro: "La democracia en la sociedad de la información", *Nueva Revista*, 1999. [Disponible en <http://www.nuevarevista.net/articulos/la-democracia-en-la-sociedad-de-la-informacion>].
- CHAU, Pak-kwan: "The Regulatory Framework of Political Parties in Germany, the United Kindom, New Zealand and Singapore", *Research and Library Service Division Legislative Council Secretariat*, Hong Kong, 2004. [Disponible en <http://www.legco.gov.hk/yr03-04/english/sec/library/0304rp05e.pdf>].
- COHEN, Henry: "Freedom of Speech and Press: Exceptions to the First Amendment", *Congressional Research Service. Report for Congress*, 16 de octubre de 2009, págs. 1-34. [Disponible en: <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/95-815.pdf>].
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo: "Reformas constitucionales". [Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Noticias/NoticiasOJN/Eventos/2doCI/Textos/19.pdf>].
- ECHARRI CASSI, Fermín J.: "Derecho al honor «versus» libertad de expresión e información: a propósito del juicio de ponderación", *Diario La Ley*, núm. 8096, 2013. [Disponible en [www.laley.es](http://www.laley.es)].
- ESTEINOU MADRID, Javier: "El rol de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la construcción de un proyecto de comunicación de Estado", *Razón y palabras*, núm. 72, 2010. [Disponible en [www.razónypalabra.org.mx](http://www.razónypalabra.org.mx)].  
-----, "Hacia una nueva teoría comunicativa del Estado mexicano", *Razón y palabra*, núm. 68, 2009. [Disponible en [www.razónypalabra.org.mx](http://www.razónypalabra.org.mx)].
- ESTRADA YÁÑEZ, Eduardo: "Michoacán: Candidaturas independientes", *El Cotidiano*, núm. 151, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2008, págs. 87-95. [Disponible en [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org)].
- FERREIRO GALGUERA, Juan: "Las caricaturas sobre Mahoma y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos", *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, 2006, págs. 1-40. [Disponible en <http://www.reei.org/index.php/revista/num12/articulos/caricaturas-sobre-mahoma-jurisprudencia-tribunal-europeo-derechos-humanos>]
- GARRIDO, Rafael: "¿Las Marcas diferencian?", *Investigación y Marketing*, núm. 76, 2002, págs. 9-13. [Disponible en <http://www.aedemo.es/aedemo3/socios/revista76/ad-76-editorial.pdf>].

- GILAS, Karolina M.: "Propaganda en materia electoral. Criterios Relevantes", *Líneas jurisprudenciales*, Centro de Capacitación Electoral TEPJF, México. [Disponible en [www.te.gob.mx](http://www.te.gob.mx)].
- GONZÁLEZ MARSAL, Carmen: "Protección de la infancia y la juventud en la información: estudio jurisprudencial", *Derecho Comparado de la Información*, núm. 18, 2011, págs. 141-152. [Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInformacion/18/cmt/cmt5.pdf>].
- HERNÁNDEZ PÉREZ, Víctor y MEIXUEIRO NÁJERA, Gustavo: "Debate en México sobre el voto en el extranjero", *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública y Cámara de Diputados LIX Legislatura*, [Disponible en <file:///C:/Users/Bebecillo/Downloads/PB6004%20Debate%20en%20Mexico%20sobre%20el%20voto%20en%20el%20extranjero.pdf>].
- JÁUREGUI, Gurutz: "Problemas actuales de la democracia". *Working Paper* núm. 119, Barcelona, 1996. [Disponible en [http://www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/WP\\_I\\_119.pdf](http://www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/WP_I_119.pdf)].  
-----, *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*, Società Editrice Libreria, Milán, 1912. [Disponible en <http://www.slideshare.net/AdrianodaCosta/georg-jellinek-diritti-pubblici-subbiettivi#>].
- JUÁREZ GÁMIZ, Julio, *Las elecciones presidenciales a través de los sopts de campaña*, 2007. [Disponible en <http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/pperiod/espinal/espinalpdf/Espiral40/63.pdf>].
- LEVARIO TURCOTT, Marco: *La reforma electoral de 2007-2008 y la libertad de expresión*, Colección Cuadernos para el Debate Proceso Electoral Federal 2011-2012, IFE, México, 2012. [Disponible en [http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-MaterialesLectura/docs/05\\_RefElectoralYLibertadExpresion.pdf](http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-MaterialesLectura/docs/05_RefElectoralYLibertadExpresion.pdf)]
- LÓPEZ MARTÍNEZ, José C.: "Tratamiento jurisprudencial del conflicto entre libertades de expresión e información y derechos al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen. Criterios de ponderación", *Diario La Ley*, núm. 8059, 2013. [Disponible en <http://www.laley.es>].
- MARKESINIS, Basil, O' CINNEIDE, Colm, FEDTKE, Jórg, y HUNTER-HENIN, Myriam: "Concerns and Ideas about the Developing English Law of Privacy (and how knowledge of foreign law might be of help)". A research porject undertaken by the Institute of Global Law, [Disponible en [http://www.ucl.ac.uk/laws/global\\_law/publications/institute/docs/privacy\\_100804.pdf](http://www.ucl.ac.uk/laws/global_law/publications/institute/docs/privacy_100804.pdf)].



- MATEOS MARTÍN, Concha, HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Ciro E., y otros (coords.): *Actas –IV Congreso Latina de Comunicación Social: Comunicación, control y resistencia*, España, 2012. [Disponible en <http://www.revistalatinacs.org>]
- MEDINA, Gabriel: “#YoSoy132 jóvenes trastocando la política posible”, *Heinrich Böll Stiftung. México, Centroamérica y el caribe*, 2012, págs. 1-11. [Disponible en [www.mx.boell.org](http://www.mx.boell.org)]
- MUÑOZ, Carlos, y ROMERO, Alan: “Farming de la campaña electoral mexicana. Análisis de los encuadres noticiosos sobre política presentes en los principales diarios digitales mexicanos de ámbito nacional”, en MATEOS MARTÍN, Concha, HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Ciro E., y otros (coords.): *Actas –IV Congreso Latina de Comunicación Social: Comunicación, control y resistencia*, España, 2012, págs. 1-17 [Disponible en [http://www.revistalatinacs.org/12SLCS/2012\\_actas/151\\_Muniz.pdf](http://www.revistalatinacs.org/12SLCS/2012_actas/151_Muniz.pdf)].
- NOHLEN, Dieter: “Instituciones y cultura política”, Documento presentado en el seminario “*Constitución, democracia y elecciones: la reforma que viene*”, IJ-UNAM, México, 12 de febrero 2007. [Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/247/art/art15.pdf>].
- OLIVIERI, Roberto, y VILLELLI Fernando: “El multimedios de Silvio Berlusconi”, Trabajo de investigación, Facultad de Ciencias Sociales, Ciencias de la Comunicación Social, Universidad de Buenos Aires, 2003, págs. 1-48. [Disponible en <http://www.pyp-uba.com.ar/news4/pdf/berlusconi.pdf>].
- PÉREZ ARIZA, Carlos: “La libertad de expresión en el paradigma de las Nuevas Tecnologías y la sociedad de la información”, *Revista Latina de comunicación social*, núm. 61, 2006. [Disponible en <http://www.ull.es/publicaciones/latina/200611PerezAriza.pdf>].
- SALAZAR ELENA, Rodrigo: “Entre cuñados y chachalacas: El impacto electoral de los mensajes negativos en la elección presidencial mexicana de 2006”, *Documento de Trabajo*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2008. [Disponible en: [www.flacso.edu.mx](http://www.flacso.edu.mx)].
- SCHWABE, Jürgen: “Jurisprudencia del Tribunal Federal Alemán. Extractos de las sentencias más relevantes”, *Konrad Adenauer Stiftung*, Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, México, DF, 2009. [Disponible en [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_16817-544-4-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_16817-544-4-30.pdf)].
- VALDÉS ZURITA, Leonardo: “El funcionamiento del nuevo modelo de comunicación política del Instituto Federal Electoral. El porqué de la reforma y sus logros”, ponencia dictada en la Séptima reunión Internacional de Autoridades Electorales “Promoviendo el acceso a los procesos electorales”, Organización de los Estados Americanos, [Disponible en

[http://www.oas.org/sap/docs/DECO/7\\_EMBs/presentaciones/Ponencia%20Washington%20Vald%C3%A9s%20Zurita%20ESPA%C3%91OL.pdf](http://www.oas.org/sap/docs/DECO/7_EMBs/presentaciones/Ponencia%20Washington%20Vald%C3%A9s%20Zurita%20ESPA%C3%91OL.pdf)].

VIDAL MARTÍN, Tomás: “Derecho al honor, personas jurídicas y tribunales constitucionales”, *Revista para el Análisis del Derecho*, Barcelona, 2007. [Disponible en [www.indret.com/pdf/397\\_es.pdf](http://www.indret.com/pdf/397_es.pdf)].

Documentos electrónicos disponibles sobre el trámite del proceso penal de Elba Esther Gordillo :

<http://www.cjf.gob.mx/documentos/notasInformativas/docsNotasInformativas/2014/notaInformativa71.pdf>.

<http://www.cjf.gob.mx/documentos/notasInformativas/docsNotasInformativas/2014/notaInformativa55.pdf>.

<http://www.cjf.gob.mx/documentos/notasInformativas/docsNotasInformativas/2014/notaInformativa36.pdf>.

### **Periódicos:**

GARCÍA, Imelda: “Josefina acusa pacto de Elba Ester Gordillo con Peña Nieto”, *ADNPolítico*, 15 de mayo de 2012. [Disponible en <http://www.adnpolitico.com/2012/2012/05/15/josefina-acusa-en-spot-pacto-de-gordillo-con-pena-nieto>].

TORRES MURO, Ignacio: “La libertad de expresión y honor”, *ABC*, 19 de febrero, 2014, págs. 18 y 19. [Disponible en <http://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-48717/art%20abc.pdf>]

VALDEZ ZURITA, Leonardo: “La integración del Consejo General del IFE”, *El Universal*, Sección Opinión, 15 de abril de 2013. [Disponible en [http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CE/CE-PerfilesCG/perfilCG-pdf/Valdes\\_Zurita/2013/El\\_Universal\\_150413.pdf](http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CE/CE-PerfilesCG/perfilCG-pdf/Valdes_Zurita/2013/El_Universal_150413.pdf) ]

VARGAS, Miguel Á.: “Especialistas defienden la controvertida reforma electoral”, *adnpolitico.com*, 8 de diciembre de 2011. [Disponible <http://www.adnpolitico.com/2012/2011/12/08/especialistas-defienden-la-controvertida-reforma-electoral>].

VELA, Saúl: “Suben denuncias por desaparición forzada de 1 a 2,147”, en *La razón*, 2 de octubre de 2012. [Disponible <http://razon.com.mx/spip.php?article141613>].

### **Instrumentos internacionales:**

Tratado de la Unión Europea, DO C 326 de 26 de octubre de 2012. [Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>].

Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, adoptado por la Comisión de Venecia en 2008. [Disponible en <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282007%29008rev-spa>].

Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, adoptado por la Comisión de Venecia en 2002. [Disponible en <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282002%29023rev-spa>].

Declaración de Chapultepec. Adoptada por la Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión celebrada en México, D.F., el 11 de marzo de 1994. [Disponible en [http://www.declaraciondechapultepec.org/declaracion\\_chapultepec.htm](http://www.declaraciondechapultepec.org/declaracion_chapultepec.htm)].

Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión. [Disponible en <http://www.cidh.oas.org/basicos/declaracion.htm>].

Carta Democrática Interamericana. Aprobada por la Asamblea General de la OEA, 11 de septiembre de 2001, Lima Perú. [Disponible en [http://www.oas.org/charter/docs\\_es/resolucion1\\_es.htm](http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm)]

#### **Informes:**

VV. AA.: “Diagnóstico del proceso de fiscalización electoral en México”, Informe de actividades Universidad Autónoma de Chiapas, Proyecto PNUD, Fondo de Apoyo a la Observación electoral 2012, noviembre de 2012.

VV. AA.: “Evaluación y perspectivas del modelo de comunicación político-electoral en México”, Informe de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información A. C. (AMEDI), Proyecto PNUD, Fondo de Apoyo a la Observación electoral 2012, Apoyo a estudios nacionales especializados en materia electoral, 2012.

VV. AA.: “El modelo de comunicación política: problemas de aplicabilidad, coordinación e interpretación en el ámbito federal y estatal”, Informe final UACM, Proyecto PNUD, Fondo de Apoyo a la Observación electoral 2012, Dictamen núm. MEC2/12, 2012.

VV. AA.: “Observatorio de Medios y Opinión Pública”, Informe de actividades EGAP-ITESM Campus Monterrey, Proyecto PNUD, Fondo de Apoyo a la Observación electoral 2012, 2012.

VV. AA.: “La confianza en las instituciones y autoridades electorales mexicanas durante el proceso electoral federal 2012”, Informe general de The Carter Center, Proyecto PNUD, Fondo de Apoyo a la Observación electoral 2012, 21 de noviembre de 2012.

- ALCOCER VILLANUEVA, Jorge: “Evaluación integral del modelo de acceso a radio y televisión en material electoral”, Resumen Ejecutivo del Informe de Resultados del Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (CEPNA), Proyecto PNUD 00081777, Apoyo a la Observación electoral 2012, Apoyo a estudios nacionales especializados en materia electoral, Dictamen núm. MEC2/06, 29 de enero de 2012.
- ASTUDILLO, César: “La libertad de expresión y sus principales manifestaciones en el contexto de la democracia mexicana”, Informe Técnico Final del Área de derecho electoral IIJ, Apoyo a la Observación electoral 2012, Apoyo a estudios nacionales especializados en materia electoral, 21 de noviembre de 2012.
- FLORES RAMÍREZ, José A.: “Una observación a la luz de la Reforma Constitucional de los Derechos Humanos”, Avance del Informe Técnico Final de la Comisión Mexicana de Derechos Humanos A.C. (CMDH), Proyecto PNUD, Fondo de Apoyo a la Observación electoral 2012, Dictamen núm. MEC2/37, 11 de septiembre de 2012.
- Informe Anual de la Comisión IDH 2012. Informe de la Relatoría especial para la libertad de expresión, Capítulo I, 5 de marzo de 2013.
- , 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Capítulo IV, 30 de diciembre de 2009.
- , 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Capítulo IV, 25 de febrero de 2009.
- , 1994. Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la CADH, Título III, 1995.
- JUÁREZ GÁMIZ, Julio (coord.): “Análisis de contenido y estructura de la publicidad política televisiva en el proceso electoral federal 2012”, Informe del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, Proyecto PNUD, Fondo de Apoyo a la Observación electoral 2012, octubre de 2012.
- LOZA, Nicolás y MÉNDEZ, Irma (responsables): “Proyecto de la calidad de las elecciones a la calidad de la democracia en México 2012”, Informe General FLACSO, Proyecto PNUD, Fondo de Apoyo a la Observación electoral 2012, 26 de noviembre de 2012.
- MOLENAAR Fransje (coord.) y MARTÍNEZ Rocío: “Mexico elections 2012: A Study of the Regulation and Oversight of Political Parties’ Financial Resources”, Informe de International Foundation for Electoral Systems, Proyecto PNUD, Fondo de Apoyo a la Observación electoral 2012, Julio de 2012.
- SONNLEITNER, Willibald (coord.): “¿Inconsistencias, o irregularidades? La calidad de las elecciones de 2012 a la luz de la estadística y geografía de los resultados, así como de la dinámica de las impugnaciones y conflictos (post-) electorales”, Informe del CES-COLMEX, Proyecto PNUD, Fondo de Apoyo a la Observación electoral 2012, 26 de octubre de 2012.

## **Legislación**

### **Estados Unidos**

Constitución de los Estados Unidos (1786). Primera Enmienda (1791)

*Public Service Responsibility of Broadcast Licensees* (1946).

*In the Matter of Editorializing by Broadcast Licensees* (1949).

*Code Authority* (1962).

*Television Program Standards Committee* (1951).

Federal Election Campaign Laws.

### **Reino Unido**

Communications Act 2003.

Political Parties, Elections and Referendums Act 2000.

People Act 1983.

Broadcasting Code.

Code of Practice (última reforma en enero del 2012).

Code Guidance for broadcast coverage of the 2012 police and crime commissioner elections.

Statutory Rules and Non-Binding Guidance for Providers of On-Demand Programme Services (ODPS).

The Contracting Out (Functions relating to Broadcast Advertising) and Specification of Relevant Functions Order 2004.

Ofcom Code Guidance for broadcast coverage of the 2012 Police and Crime Commissioner Election.

Statutory Rules and Non-Binding Guidance for Providers of On-Demand Programme Services (ODPS).

### **Alemania**

Ley Fundamental para la República Federal Alemana (1949).

Act on Political Parties, of 24 July 1967.

Federal Law Gazette (2009).

### **Italia**

Constitución de la República Italiana (1947).

Ley núm. 81, de 25 de marzo de 1993, en el que se regula por primera vez la propaganda electoral en los audiovisuales.

Ley núm. 515, de 10 de diciembre de 1993, “*Disciplina delle campagne elettorali per l’elezione alla Camera dei deputati e al Senato Della Repubblica*”.

Ley núm. 249, de 31 de junio de 1997, “*Istituzione dell’ Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistema delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*”.

Ley núm. 78, de 29 de marzo de 1999, “*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 gennaio 1999, n. 15, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo*”.

*equilibrato dell'emittenza televisiva e per evitare la costituzione o il mantenimento di posizioni dominanti nel settore radiotelevisivo".*

Ley núm. 28, de 22 de febrero de 2000, *"Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante la campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica"*.

Ley núm. 313, de 6 de noviembre de 2003, *"Disposizioni per l'attuazione del principio del pluralismo nella programmazione delle emittenti radiofoniche e televisive locali"*.

Ley núm. 112, de 3 de mayo de 2004, *"Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI Radiotelevisione italiana SPA, nonché delegada al Governo per l'emanazione del testo unico Della radiotelevisione"*.

## **Francia**

Constitución francesa (1948).

Ley núm. 82-652 de 29 de julio de 1982, sobre la comunicación audiovisual (versión consolidada de 15 enero de 1990).

Ley núm. 84-937, de 23 de octubre de 1984 (limitar la concentración de los medios, estimular la transparencia financiera y el pluralismo de las empresas periodísticas).

Ley núm. 86-897, de 1 de agosto de 1986 (reforma régimen jurídico de la prensa).

Ley núm. 86-1067, de 30 de septiembre de 1986 (sobre la comunicación audiovisual).

Ley núm. 86-1210, de 27 de noviembre de 1986 (sobre la comunicación audiovisual).

Ley núm. 84-937, de 23 de octubre de 1984 (limitar la concentración de los medios, estimular la transparencia financiera y el pluralismo de las empresas periodísticas).

Ley núm. 86-897, de 1 de agosto de 1986 (reforma régimen jurídico de la prensa).

Ley núm. 86-1067, de 30 de septiembre de 1986 (sobre la libertad de comunicación).

Ley núm. 94-88, de 1 de febrero de 1994 (reforma a la ley de 1986 sobre libertad de comunicación).

Ley núm. 2004-669, de 9 de julio (relativa a las comunicaciones electrónicas y los servicios de comunicación audiovisual).

Ley núm. 2009-258, de 5 de marzo (sobre la comunicación audiovisual y los nuevos servicios públicos de la televisión).

Ley núm. 2013-1028, de 15 de noviembre (relativa a la independencia de los audiovisuales públicos).

Código Electoral de 2012.

Repport sur les élections législatives des 10 et 17 juin 2012.

Decisión del Conseil Constitutionnel, núm. 2009-577 DC, de 3 de marzo de 2009, sobre la Ley relativa a la comunicación audiovisual y al nuevo servicio público de televisión.

Decisión del *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*, núm. 2012-312 de 15 de mayo 2012.

## **España**

Constitución Española (1978).

Ley 14/1966, de 18 de marzo, de Prensa.

Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión.

Ley 29/1984, de 2 de agosto, por la que se regula la concesión de ayudas a Empresas Periodísticas y Agencias Informativas.

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (última modificación 16 de julio de 2011).

Ley Orgánica 2/1988, de 2 de mayo, reguladora de la publicidad electoral en emisoras de televisión privada.

Ley Orgánica 14/1995, de 22 de diciembre, de publicidad en emisoras de televisión local por ondas terrestres.

Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional. Para mayor abundamiento sobre las campañas institucionales.

Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal.

Ley 7/2010, de 21 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.

Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

Ley 6/2012, de 1 de agosto, de modificación de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, para flexibilizar los modos de gestión de los servicios de comunicación autonómicos.

Código Penal de España.

Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Ley Foral 18/2001, de 5 de junio.

### **Leyes Autonómicas**

Ley 8/1996, de 5 de julio, de Regulación de la Programación Audiovisual Distribuida por Cable.

Ley 2/2000, de 4 de mayo, del Consejo Audiovisual de Cataluña.

Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la Comunicación Audiovisual de Cataluña.

Ley 1/2004, de 17 de diciembre, de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía.

Ley 2/2010, de 7 de junio, del Consejo Audiovisual de las Islas Baleares.

Ley 15/2010, de 22 de diciembre, del Ente Público de Radiotelevisión de las Islas Baleares.

### **Portugal**

Constitución de la República Portuguesa (1976).

Ley electoral de la Asamblea de la República de Portugal (Ley núm. 14/79, de 16 de mayo).

Ley núm. 53/2005, de 8 de noviembre. Ley que regula a la *Entidade Reguladora para a Comunicação Social* (ERC).

### **México**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).

Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (DOF 23-05-2014).

Ley General de Partidos Políticos (DOF 23-05-2014).

Ley Federal de Radio y Televisión (última reforma publicada DOF 19-04-1960).  
Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (DOF 14-07-2014).  
La ley de responsabilidad civil para la protección del derecho a la vida privada, el honor y la propia imagen en el Distrito Federal, 19 de mayo de 2006.  
Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en materia de concesiones, permisos y contenido de las transmisiones de radio y televisión (DOF 10-10-2002).

### **Chile**

Constitución Política Chilena (1925).  
Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, de 19 de abril de 1988.

### **Brasil**

Brasil la Ley de los Partidos Políticos (Ley núm. 9.9.96, de 19 de septiembre de 1995).

### **Ecuador**

Código Orgánico Integral Penal.  
Ley de Telecomunicaciones.  
Ley Orgánica de Comunicación (2013).

### **Venezuela**

Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos, de 9 de diciembre de 2004 (última reforma diciembre de 2010).

### **Directivas del Parlamento Europeo**

Directiva 2010/13/UE del Parlamento y del Consejo, de 10 de marzo de 2010, sobre la coordinación de determinados disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual.

Directiva 89/552/CEE del Parlamento y del Consejo, de 3 de octubre de 1989, disposiciones para regular la actividad de radiodifusión preservando algunos objetivos como: interés público, diversidad cultural, el derecho de réplica, la protección de los consumidores, la protección de menores y la promoción de programas audiovisuales europeos.

### **Acuerdos del Consejo General del IFE/INE**

Acuerdo del CG del IFE por el que se reforma el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, CG353/2011, de 27 de noviembre de 2011.

Acuerdo del CG del IFE por el que se emiten los criterios para la asignación de tiempos de radio y televisión de las autoridades electorales locales y federales durante el proceso electoral federal 2011-2012 y las elecciones locales cuya jornada



comicial será coincidente con la federal, CG355/2011, de 5 de noviembre de 2011.

Acuerdo del CG del IFE por el que se emiten los criterios para la asignación y distribución de tiempos en radio y televisión aplicable a los procesos electorales locales con jornada electoral coincidente con la federal, en acatamiento a lo mandatado por el TEPJF mediante sentencia que recayó al recurso de apelación SUP-RAP-531/2011, CG428/2011, de 15 de diciembre de 2011.

Acuerdo del CG del IFE por el que se ordena la publicación del catálogo de estaciones de radio y canales de televisión que participarán en la cobertura del proceso electoral federal 2011-2012 así como los procesos electorales locales con jornada comicial coincidente con la federal, y se ordena la suspensión de la propaganda gubernamental durante el periodo de campañas en las estaciones de radio y canales de televisión incluidas en el catálogo, CG371/2011, de 14 de noviembre de 2011.

Acuerdo del CG del IFE por el que se asignan tiempos en radio y televisión a diversas autoridades electorales locales durante el periodo de precampañas del proceso federal electoral 2011-2012, CG394/2011, de 28 de noviembre de 2011.

Acuerdo del CG del IFE por el que se asignan tiempos en radio y televisión a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales durante el periodo de precampaña del proceso federal electoral 2011-2012, CG395/2011, de 28 de noviembre de 2011.

Acuerdo del CG del IFE por el que se ordena la publicación en el DOF del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, en acatamiento a la sentencia emitida por la H. Sala Superior del TEPJF, identificada con el número de expediente SUP-RAP-535/2011 y acumulados, CG428/2011, de 15 de diciembre de 2011.

Acuerdo del CG del IFE por el que se aprueba el catálogo de estaciones de radio y canales de televisión que participarán en la cobertura del proceso electoral federal 2011-2012, así como de los procesos electorales locales con jornada comicial coincidente con la federal, para dar cumplimiento al artículo 62, numeral 5 del Cofipe, en acatamiento a la sentencia emitida por la H. Sala Superior del TEPJF identificada con el número de expediente SUPR-RAP-553/2011 y acumulados, CG429/2011, de 15 de diciembre de 2011.

Acuerdo del CG del IFE por el que se aprueba y ordena la publicación del catálogo de emisoras para el proceso electoral extraordinario en los municipios de Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero y Xochicoatlán, en el estado de Hidalgo, y se determina el tiempo que se destinará a los partidos políticos, CG430/2011, de 15 de diciembre de 2011.

Acuerdo del CG del IFE por el que se aprueba y ordena la publicación del catálogo de emisoras para el proceso electoral extraordinario en el municipio de Morelia, en el estado de Michoacán, y se determina el tiempo que se destinará a los partidos políticos, GCI8/2012, de 25 de enero de 2012.

Acuerdo del CG del IFE, por el que se emiten los criterios para la asignación del tiempos en radio y televisión a las autoridades electorales locales y federales durante el proceso electoral federal 2011-2012 y las elecciones locales cuya jornada comicial será coincidente con la federal, aplicables durante el periodo que abarca la intercampaña, campaña, reflexión y jornada comicial federales, CG 19/2012, de 25 de enero de 2012.

Acuerdo del CG del IFE, por el que se asignan tiempos en radio y televisión a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales y el TEPJF, durante el periodo de intercampaña del proceso federal electoral 2011-2012, CG56/2012, de 1 de febrero de 2012.

Informe sobre la factibilidad de 157 emisoras de televisión que argumentan imposibilidad de realizar bloqueo, de 15 de febrero de 2012.

Acuerdo del CG del IFE por el que se modifica el catálogo de estaciones de radio y canales de televisión que participan en la cobertura del proceso electoral federal 2011-2012, así como de los procesos electorales locales con jornada comicial coincidente con la federal, CG162/2012, de 21 de marzo de 2012.

Acuerdo del CG del IFE por el que se instruye al CRT del propio IFE a que inicie las gestiones necesarias para la elaboración de la metodología para el monitoreo de espacios noticiosos con motivo del proceso electoral federal 2011-2012, de conformidad con el artículo 76, párrafo 8 del Cofipe, en coadyuvancia con la Secretaría Ejecutiva, CG166/2011, 25 de mayo de 2011.

Acuerdo del CG del IFE por el que se aprueba el proyecto de sugerencias de lineamientos generales aplicables a los noticiarios de radio y televisión respecto de la información o difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos durante el proceso electoral federal de 2011-2012, CG291/2011, de 14 de septiembre de 2011.

Acuerdo del CG del IFE por el que se ordena la realización de monitoreos de las transmisiones sobre las precampañas y campañas federales del proceso electoral federal de 2011-2012 en los programas de radio y televisión que difunden noticias, CG337/2011, de 11 de octubre de 2011.

Acuerdo del CG del IFE por el que se aprueba el catálogo de programas de radio y televisión que difunden noticias, así como la metodología que deberá utilizarse para realizar el monitoreo de las transmisiones sobre precampañas y campañas federales del proceso electoral federal de 2011-2012 en los programas en radio y televisión que difunden noticias, CG412/2011, de 14 de diciembre de 2011.

Acuerdo del CRT del INE por el que se aprueba la propuesta del catálogo de programas de radio y televisión que difunden noticias, así como de la metodología que deberá utilizarse para realizar el monitoreo de las transmisiones sobre las precampañas y campañas federales del proceso electoral federal 2014-2015 en los programas en radio y televisión que difundan noticias, INE/ACRT/10/2014, 14 de octubre de 2014.

Acuerdo del CRT del INE por el que se aprueba la propuesta de requerimientos técnicos que deberán atender el INE y la Institución pública de educación superior participante, para la realización del monitoreo y análisis del contenido de las transmisiones en los programas en radio y televisión que difundan noticias durante las precampañas y campañas federales del proceso electoral federal 2014-2015, INE/ACRT/15/2014, 17 de noviembre de 2014.

Resolución del CG del INE, “Resolución del CE del INE, respecto del procedimiento sancionador ordinario iniciado por el pan, en contra de los cc. Javier Duarte Ochoa, Gabriel Deantes Ramos, Jorge Alejandro Carvallo Delfín y Francisco Javier Muñoz Ruíz, Gobernador constitucional de Ignacio de la Llave Veracruz, Subsecretario de Finanzas y Planeación, Otrora diputado local en el Estado de Veracruz y coordinador de asesores de dicha secretaría, respectivamente, así como los partidos políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, integrantes de la entonces coalición «Compromiso por México», por hechos que considera constituyen infracciones al Cofipe, identificado con el número de expediente, SCG/QPAN/CG/023/PEF/53/2012”. CG140/2014, de 31 de marzo de 2014.

Resolución del CG del INE, respecto del procedimiento administrativo sancionador ordinario iniciado con motivo de la denuncia presentada por el partido acción nacional en contra de los cc. Javier Duarte Ochoa, Gabriel Deantes Ramos, Jorge Alejandro Carvallo Delfin y Francisco Javier Muñoz Ruíz, Gobernador constitucional de Ignacio de la Llave Veracruz, Subsecretario de Finanzas y Planeación, Otrora diputado local en el Estado de Veracruz y coordinador de asesores de dicha secretaría, respectivamente, así como los partidos políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, integrantes de la entonces coalición «Compromiso por México», por hechos que considera constituyen infracciones al Cofipe, identificado con el número de expediente, SCG/QPAN/CG/023/PEF/53/2012, en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior del TEPJF en la sentencia identificada con el número de expediente SUP-RAP-52/2014 y SUP-RAP-54/2014, acumulados”, CG/135/2014, de 27 de agosto de 2014.

Acuerdo del CG del INE por el que se aprueba el criterio general de distribución de tiempos de los partidos políticos, aplicables al periodo de intercampañas dentro de los procesos electorales a celebrarse en 2014-2015, así como las pautas para la transmisión de mensajes de los partidos políticos y de las autoridades

electorales durante el citado periodo, en el proceso electoral local que se celebra en el estado de Guanajuato, INE/CG219/2014, 22 de octubre de 2014.

Acuerdo del CG del INE por el que se emiten los criterios para la distribución de tiempos en radio y televisión aplicables a los procesos electorales locales con jornada electoral coincidente con la federal, INE/CG253/2014, 5 de noviembre de 2014.

#### **Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del IFE/INE**

Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del IFE por el que se aprueba el modelo de pauta para la transmisión en radio y televisión de los mensajes del IFE, así como de otras autoridades electorales, dentro de las precampañas y campañas federales, el periodo de intercampaña, y el periodo de reflexión y la jornada electoral del proceso electoral federal 2011-2012, JGE123/2011, de 16 de noviembre de 2011.

Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del IFE por el que se aprueba el modelo de distribución y pautas para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de campaña institucionales del IFE, así como de otras autoridades electorales, en el estado de Guanajuato, para el proceso federal electoral 2011-2012, y el proceso electoral local con jornada comicial coincidente con la federal, JGE143/2011, de 16 de diciembre de 2011.

Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del IFE por el que se modifica el acuerdo de la Junta General Ejecutiva del IFE por el que se aprueba el modelo de pauta para la transmisión en radio y televisión de los mensajes del IFE, así como de otras autoridades electorales, dentro de las precampañas y campañas federales, el periodo de intercampaña, el periodo de reflexión y jornada electoral del proceso federal 2011-2012 identificado con la calve JGE123/2011, con motivo del proceso electoral extraordinario en los municipios de Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero y Xochicoatlán, en el estado de Hidalgo, JGE152/2011, de 20 de diciembre de 2011.

Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del IFE por el que se modifica el acuerdo de la Junta General Ejecutiva del IFE por el que se aprueba el modelo de distribución y la pauta para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de campañas institucionales del IFE, así como de otras autoridades electorales, en el estado de Morelos, para el proceso federal electoral 2011-2012, y el proceso electoral local con jornada comicial coincidente con la federal, JGE01/2012, de 5 de enero de 2012.

Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del IFE por el que se modifica el acuerdo de la Junta General Ejecutiva del IFE por el que se aprueba el modelo de distribución y la pauta para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de las campañas institucionales del IFE, así como de otras autoridades electorales, en

el DF, para el proceso federal 2011-2012, y la precampaña en el proceso electoral local con jornada comicial coincidente con la federal.

Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del IFE por el que se aprueba el modelo de distribución y pauta para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de campaña institucional del IFE, así como de otras autoridades electorales, en el estado de Nuevo León, para el proceso federal electoral 2011-2012, y el proceso electoral local con jornada comicial coincidente con la federal, JGE03/2012, de 5 de enero de 2012.

Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del IFE por el que se aprueba el modelo de distribución y pauta para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de campaña institucional del IFE, así como de otras autoridades electorales, en el estado de Tabasco, para el proceso federal electoral 2011-2012, y la precampaña en el proceso electoral local con jornada comicial coincidente con la federal, JGE04/2012, de 17 de enero de 2012.

Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del IFE por el que se aprueba el modelo de distribución y la pauta para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de campañas institucionales en radio y televisión de los mensajes de campaña institucionales del IFE, así como de otras autoridades electorales, en el estado de Colima, para el proceso federal electoral 2011-2012, y el proceso electoral local con jornada comicial coincidente con la federal, JGE05/2012, de 17 de enero de 2012.

Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del IFE por el que se modifica el “Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del IFE por el que se aprueba el modelo de pauta para la transmisión en radio y televisión de los mensajes del IFE, así como de otras autoridades electorales, dentro de las precampañas y campañas federales, el periodo de intercampañas, el periodo de reflexión y la jornada electoral del proceso electoral federal 2011-2012” identificado con la clave JGE123/2011, con motivo del proceso electoral extraordinario en el municipio de Morelia, en el estado de Michoacán, JGE21/2012, de 2 de febrero de 2012.

Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del IFE por el que se modifica el acuerdo JGE21/2012 en virtud de la modificación al calendario para la elección extraordinaria del ayuntamiento de Morelia, Michoacán, JGE22/2012, de 13 de febrero de 2012.

Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del IFE por el que se aprueba el modelo de distribución y las pautas para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de campañas institucionales del IFE, así como de otras autoridades electorales, en el Estado de México, para el proceso federal electoral 2011-2012, y el proceso electoral local con jornada comicial coincidente con la federal, JGE24/2012, de 16 de febrero de 2012.

Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del IFE por el que se aprueba el modelo de distribución y pautas para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de campaña institucionales del IFE, así como de otras autoridades electorales, en el estado de Querétaro, para el proceso federal electoral 2011-2012, y la precampaña en el proceso electoral local con jornada comicial coincidente con la federal, JGE25/2012, de 16 de febrero de 2012.

Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del IFE por el que se aprueba el modelo de distribución y la pauta para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de campaña institucional del IFE, así como de otras autoridades electorales, en el estado de Sonora, para el proceso federal electoral 2011-2012, y el proceso electoral local con jornada comicial coincidente con la federal, JGE26/2012, de 16 de febrero de 2012.

Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del IFE por el que se modifica el acuerdo de la Junta General Ejecutiva del IFE identificado con el número JGE04/2012, y se aprueba el modelo de distribución y la pauta para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de campañas institucionales del IFE, así como de otras autoridades electorales, en el estado Tabasco, para el proceso federal electoral 2011-2012, y la campaña en el proceso electoral local con jornada comicial coincidente con la federal, JGE27/2012, de 16 de febrero de 2012.

Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del IFE por el que se aprueba el modelo de distribución y las pautas para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de campaña institucionales del IFE, así como de otras autoridades electorales, en el estado de Campeche, para el proceso federal electoral 2011-2012, y el proceso local con jornada comicial coincidente con la federal, JGE42/2012, de 27 de febrero de 2012.

Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del IFE por el que se aprueba el modelo de distribución y la pauta para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de la campaña institucionales del IFE, así como de otras autoridades electorales, en el estado de Chiapas, para el proceso federal electoral 2011-2012, y el proceso electoral local con jornada comicial coincidente con la federal, JGE53/2012, de 30 de marzo de 2012.

Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del IFE por el que se aprueba el modelo de distribución y la pauta para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de campañas institucionales del IFE, así como de otras autoridades electorales, en el DF para el proceso federal electoral 2011-2012, y campañas en el proceso electoral local con jornada comicial coincidente con la federal, JGE54/2012, de 30 de marzo de 2012.

Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del IFE por el que se aprueba el modelo de distribución y la pauta para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de campañas institucionales del IFE, así como de otras autoridades electorales, en el estado de Guerrero, para el proceso federal electoral 2011-2012, y la

campaña del proceso electoral local con jornada comicial coincidente con la federal, JGE55/2012, de 30 de marzo de 2012.

Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del IFE por el que se aprueba el modelo de distribución y la pauta para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de campañas institucionales del IFE, así como de otras autoridades electorales, en el estado de Querétaro, para el proceso federal electoral 2011-2012, y la campaña en el proceso electoral local con jornada comicial coincidente con la federal, JGE59/2012, de 12 de abril de 2012.

Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban las pautas para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de las autoridades electorales durante el segundo semestre de dos mil doce, JGE73/2012, 15 de mayo de 2012.

### **Otros Acuerdos**

Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos Generales para la Orientación, Planeación, Autorización, Coordinación, Supervisión y Evaluación de las Estrategias, los Programas y las Campañas de Comunicación Social de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2008, (DOF 28-12-2007).

Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2014, (DOF 30-12-2013).

### **Principales sitios web visitados:**

Advertising Standards Authority (Reino Unido)	<a href="http://www.asa.org.uk">www.asa.org.uk</a>
Agence Nationale des Fréquences (Francia)	<a href="http://www.anfr.fr">www.anfr.fr</a>
Assemblée Nationale (Francia)	<a href="http://www.assemblee-nationale.fr">www.assemblee-nationale.fr</a>
Autorità per le Garanzie Nelle Comunicazioni (Italia)	<a href="http://www.agcom.it">www.agcom.it</a>
British Broadcasting Corporation (Reino Unido)	<a href="http://www.bbc.co.uk">www.bbc.co.uk</a>
Broadcasters Liaison Group (Reino Unido)	<a href="http://www.broadcastersliaisongroup.org.uk">www.broadcastersliaisongroup.org.uk</a>
Bundestag (Alemania)	<a href="http://www.bundestag.de">www.bundestag.de</a>
Bundesverfassungsgericht (Alemania)	<a href="http://www.bundesverfassungsgericht.de">www.bundesverfassungsgericht.de</a>
Camara de Diputados (México)	<a href="http://www.diputados.gob.mx">www.diputados.gob.mx</a>
Camara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (México)	<a href="http://www.cirt.com.mx">www.cirt.com.mx</a>
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	<a href="http://www.oas.org/es/cidh/">http://www.oas.org/es/cidh/</a>
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (México)	<a href="http://www.cdi.gob.mx">www.cdi.gob.mx</a>
Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia (República Dominicana)	<a href="http://www.comisionadodejusticia.gob.do">www.comisionadodejusticia.gob.do</a>
Comissão Nacional de Eleições (Portugal)	<a href="http://www.cne.pt">www.cne.pt</a>
Congreso de los Diputados (España)	<a href="http://www.congreso.es">www.congreso.es</a>

Conseil Constitutionnel (Francia)	<a href="http://www.conseil-constitutionnel.fr">www.conseil-constitutionnel.fr</a>
Conseil Supérieur de L' Audiovisuel (Francia)	<a href="http://www.csa.fr">www.csa.fr</a>
Consejo de la Judicatura (México)	<a href="http://www.cjf.gob.mx">www.cjf.gob.mx</a>
Corte Costituzionale (Italia)	<a href="http://www.corteconstituzionale.it">www.corteconstituzionale.it</a>
Corte Interamericana de Derechos Humanos	<a href="http://www.corteidh.or.cr">www.corteidh.or.cr</a>
Der Bundeswahlleiter (Alemania)	<a href="http://www.bundeswahlleiter.de">www.bundeswahlleiter.de</a>
Entidad Reguladora para a Comunicação Social (Portugal)	<a href="http://www.erc.pt">www.erc.pt</a>
Federal Communication Commission (Estados Unidos)	<a href="http://www.fcc.gov">www.fcc.gov</a>
Federal Election Commission (Estados Unidos)	<a href="http://www.fec.gov">www.fec.gov</a>
Instituto Federal de Telecomunicaciones (México)	<a href="http://www.ift.org.mx">www.ift.org.mx</a>
Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM (México)	<a href="http://www.unam.mx">www.unam.mx</a>
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México)	<a href="http://www.inegi.org.mx">http://www.inegi.org.mx</a>
Instituto Nacional Electoral (México)	<a href="http://www.ine.mx">www.ine.mx</a>
Junta Electoral Central (España)	<a href="http://www.juntaelectoralcentral.es">www.juntaelectoralcentral.es</a>
Legifrance (Francia)	<a href="http://www.legifrance.gouv.fr">www.legifrance.gouv.fr</a>
Legislation (Reino Unido)	<a href="http://www.legislation.gov.uk">www.legislation.gov.uk</a>
Max-Planck-Gesellschaft	<a href="http://www.mpg.de">www.mpg.de</a>
Medialaw (Italia)	<a href="http://www.medialaw.it">www.medialaw.it</a>
Ministère de L'Intérieur (Francia)	<a href="http://www.interieur.gouv.fr">www.interieur.gouv.fr</a>
National Archives (Estados Unidos)	<a href="http://www.archives.gov">www.archives.gov</a>
Ofcom -Independent regulator and competition authority for the UK communications industries- (Reino Unido)	<a href="http://www.ofcom.org.uk">www.ofcom.org.uk</a>
Organización de Estados Iberoamericanos	<a href="http://www.oei.es">www.oei.es</a>
Parlamento italiano (Italia)	<a href="http://www.parlamento.it">www.parlamento.it</a>
Press Complaints Commission (Reino Unido)	<a href="http://www.pcc.org.uk">www.pcc.org.uk</a>
Procuraduría General de la República (México)	<a href="http://www.pgr.gob.mx">www.pgr.gob.mx</a>
Corporación de Radio y Televisión Española	<a href="http://www.rtve.es">www.rtve.es</a>
Secretaría de Comunicaciones y Transportes (México)	<a href="http://www.cft.gob.mx">www.cft.gob.mx</a>
Senado de la República (México)	<a href="http://www.senado.gob.mx">www.senado.gob.mx</a>
Suprema Corte de Justicia de la Nación (México)	<a href="http://www.scjn.gob.mx">www.scjn.gob.mx</a>
Supreme Court of the United States	<a href="http://www.supremecourt.gov">www.supremecourt.gov</a>
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México)	<a href="http://www.te.gob.mx">www.te.gob.mx</a>
The Authority for Television on Demand (Reino Unido)	<a href="http://www.atvod.co.uk">www.atvod.co.uk</a>
The Electoral Commission (Reino Unido)	<a href="http://www.electoralcommission.org.uk">www.electoralcommission.org.uk</a>
The official home of UK Legislation (Reino Unido)	<a href="http://www.legislation.gov.uk">www.legislation.gov.uk</a>
The United States House of Representatives (Estados Unidos)	<a href="http://www.house.gov">www.house.gov</a>
Tribunal Constitucional (España)	<a href="http://www.tribunalconstitucional.es">www.tribunalconstitucional.es</a>
Tribunal Europeo de Derechos Humanos	<a href="http://www.echr.coe.int">www.echr.coe.int</a>
Tribunal Superior Electoral (Brasil)	<a href="http://www.tse.jus.br">www.tse.jus.br</a>





## **2. Anexos**



## Anexo 1

### Sentencias del TEDH

Libertad de expresión
<i>Sunday Times</i> contra <i>Reino Unido</i> , de 26 de abril de 1976
<i>Handyside</i> contra <i>Reino Unido</i> , de 7 de diciembre de 1976
<i>Lingens</i> contra <i>Austria</i> , de 8 de julio de 1986
<i>B.H., M.H., y G.H.</i> contra <i>Austria</i> , de 12 de octubre de 1989
<i>Oberschlick</i> contra <i>Austria</i> , de 23 de mayo de 1991
<i>Observer and Guardian</i> contra <i>Reino Unido</i> , de 26 de noviembre de 1991
<i>Schwabe</i> contra <i>Suiza</i> , de 27 de agosto de 1992
<i>Hadjianastassiou</i> contra <i>Grecia</i> , de 16 diciembre de 1992
<i>Castells</i> contra <i>España</i> , 23 de abril de 1992
<i>Schwabe</i> contra <i>Suiza</i> , de 27 de agosto de 1992
<i>Informationsverein Lentia y otros</i> contra <i>Austria</i> , de 24 de noviembre de 1993
<i>Jersild</i> contra <i>Dinamarca</i> de 23 de septiembre de 1994
<i>Vereinigung demokratischer Soldaten Österreichs et Gubi</i> contra <i>Austria</i> , de 12 de diciembre de 1994
<i>Piermont</i> contra <i>Francia</i> , de 25 de abril de 1995
<i>Prager and Oberschlick</i> contra <i>Austria</i> , de 26 de abril de 1995
<i>Vereniging Weekblad Bluf</i> contra <i>Países Bajos</i> , de 9 de febrero de 1995
<i>Otto E. F. A. Remer</i> contra <i>Alemania</i> , de 24 de junio de 1996
<i>De Haes y Gijssels</i> contra <i>Bélgica</i> , de 24 de febrero de 1997
<i>Worm</i> contra <i>Austria</i> , de 29 de agosto de 1997
<i>Gigoriades</i> contra <i>Grecia</i> , de 25 de noviembre de 1997
<i>Zana</i> contra <i>Turquía</i> , de 25 de noviembre de 1997
<i>Bowman</i> contra <i>Reino Unido</i> , de 19 de febrero de 1998
<i>Lehideux e Isorni</i> contra <i>Francia</i> , de 23 de septiembre de 1998
<i>Matthews</i> contra <i>Reino Unido</i> de 18 de febrero 1999
<i>Bladet Tromsø &amp; Stensaaas</i> contra <i>Noruega</i> , de 20 de mayo de 1999
<i>Fuentes Bobo</i> contra <i>España</i> , de 29 de febrero de 2000
<i>Bergens Tidende y otros</i> contra <i>Noruega</i> , de 2 de mayo de 2000
<i>Ibrahim Aksoy</i> contra <i>Turquía</i> de 10 de octubre de 2000
<i>Partido Prosperidad</i> contra <i>Turquía</i> , de 31 de julio de 2001
<i>Colombani y otros</i> contra <i>Francia</i> , de 25 de junio de 2002
<i>Podkolzina</i> contra <i>Letonia</i> , 9 de abril de 2002
<i>Garaudy</i> contra <i>Francia</i> , de 24 de junio de 2003
<i>Hirst</i> contra <i>Reino Unido</i> , 30 de marzo de 2004
<i>Aziz</i> contra <i>Chipre</i> , 22 de junio de 2004
<i>Hannover</i> contra <i>Alemania</i> , de 24 de junio de 2004
<i>Gourguénidzé</i> contra <i>Georgia</i> , de 17 de octubre de 2006
<i>Glas Nadezhda Eood and Anatoliy Elenkov</i> contra <i>Bulgaria</i> , 11 de noviembre de 2007
<i>Desjardin</i> contra <i>Francia</i> , de 22 de noviembre de 2007
<i>Hachette Filipacchi Associés</i> contra <i>Francia</i> , de 23 de julio de 2009

<i>Sejdic y Finci contra Bosnia y Herzegovina</i> , 22 de diciembre de 2009
<i>Otegui Mondragón contra España</i> , 15 de marzo de 2011

<b>Opinión Consultiva de la CIDH</b>
Opinión Consultiva, La Colegiación Obligatoria de Periodistas, oc-5/85, de 13 de noviembre de 1985
Opinión Consultiva, Condición Jurídica y Derechos de los Indocumentados, oc-18/03, de 17 de septiembre de 2003

<b>Sentencias de la CIDH</b>
<i>Olmedo Bustos contra Chile</i> , de 5 de febrero de 2001
<i>Ivcher Bronstein contra Perú</i> , de 6 de febrero de 2001
<i>Myrna Mac Chang contra Guatemala</i> , de 25 de noviembre de 2003
<i>Ricardo Canese contra Paraguay</i> , de 31 de agosto de 2004
<i>Herrera Ulloa contra Costa Rica</i> , 2 de julio de 2004
<i>Palmará Iribarne contra Chile</i> , de 22 de noviembre de 2005
<i>López Álvarez contra Honduras</i> , de 1 de febrero de 2006
<i>Claude Reyes y otros contra Chile</i> , 19 de septiembre de 2006
<i>Kimel contra Argentina</i> , de 2 de mayo de 2008
<i>Usón Ramírez contra Venezuela</i> , de 20 de noviembre de 2009
<i>Tristán Donoso contra Panamá</i> , de 27 de enero de 2009
<i>Peroza y otros contra Venezuela</i> , de 28 de enero de 2009
<i>Ríos y otros contra Venezuela</i> , 28 de enero de 2009
<i>Cepeda Vargas contra Colombia</i> , 26 de mayo de 2010
<i>Chitay Nech y otros contra Guatemala</i> , de 25 de mayo de 2010
<i>González Media y familiares contra República Dominicana</i> , de 27 de febrero de 2012
<i>Granier y otros (Radio Caracas Televisión) contra Venezuela</i> , caso 12.828, pendiente de resolución, remitido a la CIDH el 28 de febrero de 2013

## Anexo 2

## Sentencias del TC

Libertad de expresión			
STC 6/1981	STC 85/1992	STC 115/2000	STC 235/2007
STC 30/1981	STC 190/1992	STC 297/2000	STC 170/2008
STC 12/1982	STC 123/1993	STC 204/2001	STC 29/2009
STC 30/1982	STC 163/1993	STC 20/2002	STC 37/2009
STC 86/1982	STC 31/1994	STC 36/2003	STC 77/2009
STC 75/1985	STC 176/1995	STC 101/2003	STC 89/2010
STC 63/1987	STC 190/1996	STC 35/2004	STC 96/2010
STC 159/1986	STC 134/1999	STC 43/2004	STC 41/2011
STC 6/1988	STC 136/1999	STC 127/2004	STC 176/2013
STC 64/1988	STC 180/1999	STC 151/2004	STC 7/2014
STC 107/1988	STC 187/1999	STC 53/2006	STC 79/2014
STC 51/1989	STC 21/2000	STC 118/2006	
STC 214/1991	STC 110/2000	STC 174/2006	

Canon de veracidad			
STC 6/1988	STC 219/1992	STC 22/1995	STC 110/2000
STC 107/1988	STC 223/1992	STC 166/1995	STC 54/2004
STC 171/1990	STC 178/1993	STC 173/1995	STC 53/2006
STC 172/1990	STC 41/1994	STC 28/1996	
STC 143/1991	STC 320/1994	STC 192/1999	

<i>Exceptio veritatis</i>
---------------------------

STC 51/1985	STC 197/1991	STC 28/1996	STC 28/1996
STC 133/1988	STC 190/1992	STC 232/1998	STC 35/2004
STC 238/1988	STC 168/1995	STC 2/2001	

### Anexo 3

#### Sentencias relevantes de Tribunales internacionales

País	Tribunal	Sentencia
Estados Unidos	Suprema Corte	<i>Whitney v. California</i> , 274 US 357 (1927)
Estados Unidos	Suprema Corte	<i>United States v. Carolene Products Co.</i> , 304 US 144 (1938)
Estados Unidos	Suprema Corte	<i>Farmers Educational &amp; Cooperative Union v. WDAY Inc.</i> , 360 US 525 (1959)
Estados Unidos	Suprema Corte	<i>New York Times v. Sullivan</i> , 376 US 254, 279-280 (1964)
Estados Unidos	Suprema Corte	<i>Curtis Publishing Co. v. Butts</i> , 388 US 130 (1967)
Estados Unidos	Suprema Corte	<i>Goldwater v. FCC</i> , 379 US 893 (1964)
Estados Unidos	Suprema Corte	<i>Miami Herald Publishing Co. v. Tornillo</i> , 418 US 241 (1974)
Estados Unidos	Suprema Corte	<i>CBS Inc. v. FCC</i> , 453 US 367 (1981)
Estados Unidos	Suprema Corte	<i>Federal Communications Commission v. League of Women Voters of California</i> , 468 US 364 (1984)
Estados Unidos	Suprema Corte	<i>League of Women Voter of California</i> , 468 US 364 (1984)
Reino Unido	Court of Appeal	<i>ProLife Alliance v. British Broadcasting Corporation</i> (2004)
Alemania	Tribunal Constitucional Federal	BVerfGE 12, 205, la primera sentencia sobre Radiodifusión, Sentencia de la Segunda Sala, de 28 de febrero de 1961 -2 BvG 1, 2/60-.
Alemania	Tribunal Constitucional Federal	BVerfGE 31, 314, la segunda sentencia sobre Radiodifusión, Sentencia de la Segunda Sala, de 27 de julio de 1971 -2 BvF 1/68, 2 BvR 702/202/68-.
Alemania	Tribunal Constitucional Federal	BVerfGE 57, 295, la tercera sentencia sobre la Radiodifusión, Sentencia de la Primera Sala, de 16 de junio de 1981 -1 BvL 89/783-.
Alemania	Tribunal Constitucional	BVerfGE 61, 1, sentencia sobre libertad de expresión en una campaña electoral –elecciones del parlamento europeo-, de 22 de



	Federal	junio de 1982 -1 BvR 1376/79-.
Alemania	Tribunal Constitucional Federal	BVerfGE 73, 118, la cuarta sentencia sobre Radiodifusión, Sentencia de la Primera Sala, de 4 de noviembre de 1986 -1 BvF 1/84-.
Italia	Corte Constitucional	48/1964, de 16 de junio de 1964
Italia	Corte Constitucional	148/1981, de 14 de julio de 1981
Italia	Corte Constitucional	155/2002, de 15 de mayo de 2002
Francia	Consejo Constitucional	Decisión núm. 81-955, DC de 3 de diciembre de 1981
Francia	Consejo Constitucional	Decisión núm. 84-181, DC de 10 y 11 de octubre de 1984
Francia	Consejo Constitucional	Decisión núm. 86-210, DC de 29 de julio de 1986
Francia	Consejo Constitucional	Decisión núm. 86-218, DC de 18 de septiembre de 1986
Francia	Consejo Constitucional	Decisión núm. 88-252, DC de 17 de enero de 1989
Francia	Consejo Constitucional	Decisión núm. 89-271, DC de 11 de enero de 1990
Francia	Consejo Constitucional	Decisión núm. 92-304, DC de 15 de enero de 1992
Francia	Consejo Constitucional	Decisión núm. 93-333, DC de 21 de enero de 1994
Francia	Consejo Constitucional	Decisión núm. 2000-433, DC de 27 de julio de 2000
Francia	Consejo Constitucional	Decisión núm. 2009-527 DC, de 3 de marzo de 2009

Recomendaciones del Consejo de Europa	
Recomendación 712 (1973), sobre la integración de los trabajadores migrantes en las sociedades de acogida.	
Recomendación 769 (1975) sobre el estatuto legal de los inmigrantes.	

Recomendación 799 (1977), sobre los derechos políticos de los extranjeros.
Recomendación 1500 (2001), sobre la participación de los inmigrante y de los extranjeros residentes en la vida política de los Estados miembros del Consejo de Europa.
Recomendación 1714 (2005), sobre la abolición de las restricciones al derecho del voto.

<b>Resolución del Parlamento Europeo</b>
Resolución 2007/2253, sobre concentración y pluralismo de los medios de comunicación del Parlamento Europeo de 25 de septiembre de 2008.

## Anexo 4

### Sentencias del TEPJF

Juicio de revisión constitucional electoral			
SUP-JRC-19/1998	SUP-JRC-175/2005	SUP-JRC-179/2010	SUP-JRC-108/2011
SUP-JRC-287/2000	SUP-JRC-083/2005	SUP-JRC-195/2010	SUP-JRC-109/2011
SUP-JRC-487/2000	SUP-JRC-375/2007	SUP-JRC-228/2010	SUP-JRC-6/2012, SUP-JRC-7/2012 y SUP-JRC-8/2012, acumulados
SUP-JRC-196/2001	SUP-JRC-604/2007	SUP-JRC-356/2010	SUP-JRC-14/2011
SUP-JRC-200/2001	SUP-JRC-65/2009	SUP-JRC-357/2010	SUP-JRC-64/2011
SUP-JRC-005/2002	SUP-JRC-69/2009	SUP-JRC-112/2010	SUP-JRC-142/2012
SUP-JRC-69/2003	SUP-JRC-96/2009, SUP-JRC-97/2009 y SUP-JRC-99/2009	SUP-JRC-20/2011	SUP-JRC-5/2012
SUP-JRC-233/2004	SUP-JRC-130/2010	SUP-JRC-65/2011	SUP-JRC-55/2013
SUP-JRC-264/2004	SUP-JRC-117/2010, SUP-JRC-117/2010 y SUP-JDC-153/2010	SUP-JRC-69/2011	

Recurso de apelación			
SUP-RAP-32/1999	SUP-RAP-75/2010	SUP-RAP-40/2012	SUP-RAP-452/2012
SUP-RAP-38/1999, SUP-RAP-41/1999 y SUP-RAP-43/1999	SUP-RAP-78/2010 y SUP-RAP-95/2010 acumulados	SUP-RAP-54/2012, SUP-RAP-56/2012 y SUP-RAP-58/2012, SUP-RAP-82/2012 Y SUP-RAP-84/2012	SUP-RAP-480/2012
SUP-RAP-009/2004	SUP-RAP-91/2010	SUP-RAP-62/2012	SUP-RAP-482/2012
SUP-RAP-17/2006	SUP-RAP-100/2010	SUP-RAP-64/2012	SUP-RAP-485/2012
SUP-RAP-31/2006	SUP-RAP-101/2010	SUP-RAP-68/2012	SUP-RAP-489/2012

		y acumulado	
SUP-RAP-34/2006	SUP-RAP-115/2010	SUP-RAP-69/2012	SUP-RAP-490/2012
SUP-RAP-70/2006	SUP-RAP-116/2010	SUP-RAP-70/2012	SUP-RAP-492/2012
SUP-RAP-64/2007	SUP-RAP-119/2010, SUPR-RAP-123/2010 y SUP-RAP-125/2010	SUP-RAP-83/2012	SUP-RAP-511/2012
SUP-RAP-254/2008	SUP-RAP-135/2010	SUP-RAP-88/2012	SUP-RAP-527/2012
SUP-RAP-64/2008	SUP-RAP-139/2010 y SUP-RAP-146/2010, y acumulados	SUP-RAP-94/2012, SUP- RAP-93/2012 y SUP- JDC-335/2012	SUP-RAP-544/2012
SUP-RAP-123/2008, SUP-RAP-122/2008, SUP-RAP-123/2008 y acumulados	SUP RAP 152/2010	SUP-RAP-96/2012	SUP-RAP-552/2012
SUP-RAP-15/2009	SUP-RAP-176/2010	SUP-RAP-109/2012	SUP-RAP-32/2013
SUP-RAP-21/2009	SUP-RAP-177/2010	SUP-RAP-132/2012	SUP-RAP-33/2013
SUP-RAP-22/2009	SUP-RAP-194/2010 y 193/2010 acumulados	SUP-RAP-176/2012	SUP-RAP-51/2013
SUP-RAP-23/2009 y SUP-RAP-24/2009	SUP-RAP-204/2010 y SUP-RAP-205/2010, acumulados	SUP-RAP-196/2012, SUP-RAP-221/2012,	SUP-RAP-55/2013
SUP-RAP-40/2009	SUP-RAP-206/2010	SUP-RAP-198/2012	SUP-RAP-56/2013
SUP-RAP-52/2009	SUP-RAP-208/2010	SUP-RAP-206/2012 Y SUP-RAP-247/2012	SUP-RAP-64/2013
SUP-RAP-68/2009	SUP-RAP-209/2010	SUP-RAP-218/2012, SUP-RAP-249/2012 y SUP-RAP-250/2012	SUP-RAP-69/2013 y SUP-RAP-70/2013 acumulados
SUP-RAP-72/2009	SUP-RAP-7/2011	SUP-RAP-222/2012, Y SUP-RAP-234/2012,	SUP-RAP-74/2013 y acumulados

SUP-RAP-75/2009		SUP-RAP-11/2011 y acumulados		SUP-RAP-251/2012		SUP-RAP-77/2013 y SUP-RAP-78/2013 acumulados	
SUP-RAP-81/2009 y acumulados		SUP-RAP-31/2011 y SUP-RAP-25/2011		SUP-RAP-253/2012		SUP-RAP-88/2013	
SUP-RAP-99/2009 y SUP-RAP-100/2009		SUP-RAP-111/2011 Y acumulado		SUP-RAP-256/2012		SUP-RAP-106/2013 ySUP-RAP-107/2013	
SUP-RAP-145/2009		SUP-RAP-116/2011		SUP-RAP-260/2012		SUP-RAP-52/2014	
SUP-RAP-153/2009		SUP-RAP-119/2011		SUP-RAP-268/2012		SUP-RAP-54/2014	
SUP-RAP-156/2009 y acumulados		SUP-RAP-123/2011 y SUP-RAP-124/2011		SUP-RAP-278/2012,  SUP-RAP-100/2012 Y SUP-RAP-105/2012 acumulados			
SUP-RAP-159/2009		SUP-RAP-125/2011		SUP-RAP-279/2012			
SUP-RAP-198/2009		SUP-RAP-207/2011		SUP-RAP-283/2012			
SUP-RAP-220/2009		SUP-RAP-249/2011		SUP-RAP-285/2012			
SUP-RAP-229/2009		SUP-RAP-459/2011		SUP-RAP-290/2012			
SUP-RAP-234/2009 y acumulados		SUP-RAP-477/2011 y SUP-RAP-483/2011 acumulado		SUP-RAP-291/2012			
SUP-RAP-236/2009		SUP-RAP-482/2011		SUP-RAP-314/2012			
SUP-RAP-239/2009, SUP-RAP-240/2009, SUP-RAP-243/2009 y SUP-RAP-251/2009		SUP-RAP-510/2011, SUP-RAP-528/2011 y SUP-RAP-529/2011 acumulados		SUP-RAP-318/2012			
SUP-RAP-242/2009		SUP-RAP-525/2011 y SUP-RAP-526/2011		SUP-RAP-319/2012			
SUP-RAP-276/2009		SUP-RAP-535/2011, SUP-RAP-536/2011, SUP-RAP-538/2011, SUP-RAP-543/2011, SUP-RAP-544/2011, SUP-JDC 12633/2011, y		SUP-RAP-323/2012			

	acumulados		
SUP-RAP-277/2009	SUP-RAP-545/2011 Y SUP-RAP-564/2011 acumulados	SUP-RAP-333/2012	
SUP-RAP-280/2009	SUP-RAP-546/2011	SUP-RAP-344/2012	
SUP-RAP-288/2009	SUP-RAP-547/2011	SUP-RAP-359/2012	
SUP-RAP-295/2009	SUP-RAP-548/2011	SUP-RAP-386/2012	
SUP-RAP-304/2009 y acumulados SUP-RAP- 305/2009	SUP-RAP-549/2011	SUP-RAP-387/2012	
SUP-RAP-307/2009	SUP-RAP-555/2011 y SUP-RAP-562/2011, acumulados	SUP-RAP-400/2012 y SUP-RAP-401/2012 acumulados	
SUP-RAP-320/2009	SUP-RAP-560/2011	SUP-RAP-412/2012	
SUP-RAP-6/2010	SUP-RAP-573/2011	SUP-RAP-419/2012, SUP-RAP-441/2012 y SUP-RAP-441/2012 y SUP-RAP-443/2012 acumulados	
SUP-RAP-22/2010	SUP-RAP-574/2011	SUP-RAP-421/2012	
SUP-RAP-30/2010	SUP-RAP-589/2011, SUP-RAP-1/2012 Y SUP- RAP-5/2012, ACUMULADOS	SUP-RAP-426/2012	
SUP-RAP-57/2010	SUP-RAP-3/2012	SUP-RAP-427/2012	
SUP-RAP-64/2010	SUP-RAP-4/2012	SUP-RAP-435/2012	
SUP-RAP-65/2010	SUP-RAP-15/2012	SUP-RAP-444/2012 y SUP-RAP-451/2012	
SUP-RAP-67/2010	SUP-RAP-38/2012, SUP- RAP-46/2012, SUP-RAP- 51/2012 y SUP-RAP- 53/2012, acumulados.	SUP-RAP-448/2012	
SUP-RAP-69/2010	SUP-RAP-39/2012	SUP-RAP-449/2012	

Juicio de protección de los derechos políticos electorales del ciudadano			
SUP-JDC-393/2005	SUP-JDC-2680/2008	SUP-JDC-136/2012	SUP-JDC-1774/2012
SUP-JDC-393/2005	SUP-JDC-68/2011	SUP-JDC-274/2012	SUP-JDC-1805/2012
SUP-JDC-393/2005	SUP-JDC-57/2012	SUP-JDC-1749/2012	SUP-JDC-1806/2012

Sentencias de las salas regionales				
SDF-JIN-6/2009	SM-JRC-17/2013	SX-JRC-60/2009	ST-JDC-2373/2012	SG-JRC-1219/2012
	SM-RAP-33/2009	SX-JRC-45/2010	ST-JRC-61/2011	SG-RAP-58/2009 y SG-RAP-59/2009
	SM-JIN-4/2012	SX-JRC-80/2010	ST-JRC-63/2011	
	SM-JRC-163/2009	SX-JRC-134/2010		
		SX-JIN-14/2009		

Otras sentencias del TEPJF			
SUP-CDC-4/2009	SUP-JIN-13/2012	SUP-REC-43/2009	SUP-AG-26/2010
SUP-CDC-9/2009		SUP-REC-109/2012	
SUP-OP-13/2008		SUP-REC-89/2009	
SUP-OP-20/2009		SUP-REC-133/2012	
SUP-OP-25/2008		SUP-REC-136/2012	
		SUP-REC-171/2012	

Tesis del TEPJF
Tesis 3/97, rubro: “Agrupaciones políticas nacionales. No pueden realizar actividades de observancia electoral”, <i>Justicia Electoral</i> (Revista del TEPJF), Suplemento 1, 1997, pág. 35.
Tesis 13/2000, “Nulidad de sufragios recibidos en una casilla la irregularidad en el que se sustente y siempre debe ser determinante para el resultado de la votación, aun cuando en la hipótesis respectiva, tal elemento no se mencione expresamente (Legislación del Estado de México y similares”, <i>Justicia Electoral</i> (Revista del TEPJF), Suplemento 4, Año 2001, págs. 21 y 22.
Tesis XXXVIII/2001, rubro: “Propaganda electoral. Para que constituya un acto de presión en el electorado, debe demostrarse que fue colocada durante el período prohibido por la ley (Legislación del Estado de Colima)”, <i>Justicia Electoral</i> (Revista del TEPJF), Suplemento 5, Año 2002, pág. 125
Tesis XXVII/2002, rubro: “Coaliciones. Sólo surte efectos electorales”, <i>Justicia Electoral</i> (Revista de TEPJF), Suplemento 6, Año 2003, págs. 103-104.
Tesis 39/2002, rubro: “Nulidad de la elección o de la votación recibida en una casilla criterios para establecer cuándo una irregularidad es determinante para su resultado”, <i>Justicia Electoral</i> (Revista del TEPJF), Suplemento 6, 2003, pág. 45.
Tesis 31/2004, rubro: “Nulidad de elección. Factores cualitativo y cuantitativo del carácter determinante de la violación o irregularidad”, <i>Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005</i> , Compilación Oficial, TEPJF, págs. 725-726.
Tesis 26/2004, rubro: “Libertad de expresión. No se viola con la prohibición al gobernador de hacer manifestaciones a favor o en contra de un candidato (Legislación del Estado de Colima)”, <i>Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005</i> , Compilación Oficial de Jurisprudencia, TEPJF, págs. 682 a 684.
Tesis XII/2004, rubro: “Multa impuesta en el procedimiento administrativo sancionador. Si la infracción es de carácter patrimonial debe cumplir una función similar o equivalente al decomiso”, <i>Jurisprudencia y Tesis Relevante 1997-2005</i> , Compilación Oficial, TEPJF, págs. 705-706.
Tesis 31/2004, rubro: “Nulidad de elección. Factores cualitativo y cuantitativo del carácter determinante de la violación o irregularidad”, <i>Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005</i> , Compilación Oficial, TEPJF, págs. 725-726.
Tesis 37/2004, rubro: “Pruebas indirectas. Son idóneas para acreditar actividades ilícitas realizadas por los partidos políticos”, <i>Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005</i> . Compilación Oficial, TEPJF, págs. 833-835.
Tesis XXIII/2008, rubor: “Propaganda política y electoral. No debe contener expresiones que induzcan a la violencia (Legislación del Estado de Tamaulipas y similares)”. <i>Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral</i> , TEPJF, Año 2, núm. 3, 2009, págs. 53-54.
Tesis 27/2008, rubro: “Pruebas técnicas. Por su naturaleza requiere de la descripción precisa de los hechos y circunstancias que se pretenden demostrar”, <i>Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral</i> , TEPJF, Año 2, núm. 3, 2009, págs. 54 y 55.
Tesis CXVIII/2011, rubro: “Autoridades electorales. La independencia en sus decisiones es una garantía constitucional”, <i>Justicia Electoral</i> (Revista del TEPJF), Suplemento 5, Año 2002, págs. 37-38.
Tesis XXXIII/2012, rubro: “Libertad de expresión en materia electoral. La restricción constitucional de adquirir tiempos en radio y televisión no puede sujetarse al control de convencionalidad”, <i>Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral</i> , TEPJF, Año 5, núm. 11, 2012, págs. 42-43.
Véase Tesis 13/2013, rubro: “Derecho de réplica. Se tutela a través del procedimiento especial sancionador”, <i>Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral</i> , TEPJF, Año 6, núm. 13, 2013, pág. 35 y 36.
Tesis 14/2012, rubro: “Actos de proselitismo político. La sola asistencia de servidores públicos en días inhábiles a tales actos no está restringida en la ley”, <i>Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral</i> , TEPJF, Año 5, núm. 10, 2012, págs. 11-12.
Tesis 22/2013, rubro: “Derecho de réplica. No le corresponde restituir violaciones al ejercicio de la libertad de expresión”, <i>Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral</i> , TEPJF, Año 6, núm. 13, 2013, págs. 97 y 98.
Tesis XXIII/2013, rubro: “Libertad de expresión. No protege la imputación de delitos cuando con ellos se denigra a las instituciones y a los partidos políticos o se calumnia a las personas”. La Sala Superior en



sesión pública celebrada el seis de noviembre de 2013, aprobó por unanimidad de cuatro votos la tesis que antecede. [Disponible en <a href="http://www.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilación.htm">www.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilación.htm</a> ].
Tesis 25/2013 del TEPJF, rubro: "CRT del IFE. Es el órgano facultado para elaborar y aprobar el catálogo de estaciones y canales que participarán en un proceso electoral". <i>Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral</i> , TEPJF, Año 6, núm. 13, 2013, págs. 22 y 23.

<b>Jurisprudencia del TEPJF</b>
Jurisprudencia 38/2002 rubro: "Notas periodísticas. Elementos para determinar su fuerza indiciaria", <i>Justicia Electoral</i> , (Revista del TEPJF), Suplemento 6, 2003, pág. 44.
Jurisprudencia 62/2002, rubro: "Procedimiento administrativo sancionador electoral. Debe realizarse conforme a los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad", <i>Justicia Electoral</i> (Revista del TEPJF), Suplemento 6, 2003, págs. 51 y 52.
Jurisprudencia 14/2007, rubro: "Honra y reputación. Su tutela durante el desarrollo de una contienda electoral se justifica por tratarse de derechos fundamentales que se reconocen en el ejercicio de la libertad de expresión", <i>Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral</i> , TEPJF, Año 1, núm. 1, 2008, págs. 24-25.
Jurisprudencia 14/2007, rubro: "Honra y reputación. Su tutela durante el desarrollo de una contienda electoral se justifica por tratarse de derechos fundamentales que se reconocen en el ejercicio de la libertad de expresión", <i>Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral</i> , TEPJF, Año 1, núm. 1, 2008, págs. 24-25
Jurisprudencia 10/2008, rubro: "Procedimiento especial sancionador. Es la vía prevista para analizar violaciones relacionadas con propaganda política o electoral en radio y televisión", <i>Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral</i> , TEPJF, Año 2, núm. 3, 2009, págs. 23-25.
Jurisprudencia 20/2008, rubro: "Procedimiento sancionador ordinario. Requisito para su inicio y emplazamiento tratándose de propaganda política y electoral que implique la promoción de un servidor público", <i>Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral</i> , TEPJF, Año 2, núm. 3, 2009, págs. 25 y 26
Jurisprudencia 10/2009, rubro, "Grupos parlamentarios y legisladores del Congreso de la Unión. Están sujetos a las prohibiciones que rigen en materia de propaganda gubernamental", <i>Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral</i> , TEPJF, Año 2, núm. 4, 2009, págs. 20-21.
Jurisprudencia 23/2009, rubro: "Radio y televisión. El Instituto Federal Electoral es el único facultado para ordenar la difusión de propaganda política o electoral", <i>Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral</i> , TEPJF, Año 3, núm. 5, 2010, págs. 42-43
Jurisprudencia 24/2009, rubro: "Radio y televisión. La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral está facultada para ordenar la suspensión de la difusión de propaganda política electoral", <i>Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral</i> , TEPJF, Año 3, núm. 5, 2010, págs. 43-45.
Jurisprudencia 2/2009, rubro: "Propaganda política electoral. La inclusión de programas de gobierno en los mensajes de los partidos políticos, no trasgreden la normativa electoral", <i>Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral</i> , TEPJF, Año 2, núm. 4, 2009, págs. 27-28
Jurisprudencia 10/2009, rubro: "Grupos parlamentarios y legisladores del Congreso de la Unión. Están sujetos a las prohibiciones que rigen en materia de propaganda gubernamental", <i>Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral</i> , TEPJF, Año 1, núm. 4, 2009, págs. 20-21
Jurisprudencia 21/2010, rubro: "Radio y televisión. Los concesionarios y permisionarios deben difundir los mensajes electorales, con independencia del tipo de programación y la forma en que la transmitían", <i>Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral</i> , TEPJF, Año 3, núm. 7, 2010, págs. 39-40.
Jurisprudencia 23/2010, rubro: "Medidas cautelares en elecciones locales. Corresponde determinarlas al IFE, tratándose de propaganda difundida en radio y televisión", <i>Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en</i>

<i>materia electoral</i> , TEPJF, Año 3, núm. 7, 2010, págs. 26-28.
Jurisprudencia 25/2010, rubro: “Propaganda electoral en radio y televisión. Competencia de las autoridades electorales para conocer de los procedimientos sancionadores respectivos”, <i>Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral</i> , TEPJF, Año 3, núm. 7, 2010, págs. 32-34
Jurisprudencia 26/2010, rubro: “Radio y televisión. Requisitos para decretar la suspensión de la transmisión de propaganda política o electoral como medida cautelar”, <i>Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral</i> , TEPJF, Año 3, núm. 7, 2010, págs. 41-42
Jurisprudencia 29/2010, rubro: “Radio y televisión. La auténtica labor de información no contraviene la prohibición de adquirir o contratar tiempo”, <i>Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral</i> , TEPJF, Año 3, núm. 7, 2010, págs. 38-39.
Tesis 37/2010, rubro “Propaganda electoral. Comprende la difusión comercial que se realiza en el contexto de una campaña comicial cuando contiene elementos que revelan la intención de promover una candidatura o un partido político ante la ciudadanía”, <i>Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral</i> , TEPJF, Año 3, núm. 7, 2010, págs. 31 y 32.
Jurisprudencia 38/2010, rubro: “Propaganda política y electoral. Tiene como límite la prohibición constitucional de emplear expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnien a las personas”, <i>Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral</i> , TEPJF, Año 3, núm. 7, 2010, págs. 34-35
Jurisprudencia 2/2011, rubro: “Propaganda gubernamental. Formalidades esenciales del procedimiento administrativo sancionador (Legislación del Estado de México)”, <i>Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral</i> , TEPJF, Año 4, núm. 8, 2011, págs. 20-21.
Jurisprudencia 7/2011, rubro: “Radio y televisión. Las sanciones por incumplimiento de las pautas de transmisión del Instituto Federal Electoral son por cada emisora”, <i>Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral</i> , TEPJF, Año 4, núm. 8, 2011, págs. 21 y 22.
Jurisprudencia 9/2011, rubro: “Radio y televisión. Infracciones graves en materia electoral”, <i>Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral</i> , TEPJF, Año 4, núm. 9, 2011, págs. 36 y 37.
Jurisprudencia 16/2011, rubro: “Procedimiento administrativo sancionador. El denunciante debe exponer los hechos que estima constitutivos de infracción legal y aportar elementos mínimos probatorios para que la autoridad ejerza su facultad investigadora”, <i>Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral</i> , TEPJF, Año 4, núm. 9, 2011, págs. 31 y 32.
Jurisprudencia 18/2011, rubro: “Propaganda gubernamental. Los supuestos de excepción a que se refiere el artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución Federal, deben cumplir con los principios de equidad e imparcialidad”, <i>Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral</i> , TEPJF, Año 4, núm. 9, 2011, págs. 35 y 36.
Jurisprudencia 30/2012, rubro: “Radio y televisión. Los partidos políticos no pueden utilizar el tiempo que les asigna el IFE, para promoción de asociaciones civiles”, <i>Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral</i> , TEPJF, Año 5, núm. 11, 2012, págs. 22-23
Jurisprudencia 37/2013, rubro: “Radio y televisión. El Instituto Federal Electoral carece de atribuciones para eximir a los concesionarios y permisionarios de la obligación de transmitir los mensajes de las autoridades electorales y de los partidos políticos”, <i>Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral</i> , TEPJF, Año 6, núm. 13, 2013, págs. 64 y 65.
Jurisprudencia 41/2013, rubro: “Propaganda electoral en radio y televisión. En elecciones federales, puede contener mensajes de campaña de diputados, senadores y Presidente de la República indistintamente”, Pendiente de publicación. [Disponible en <a href="http://www.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm">www.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm</a> ].

## Anexo 5

### Criterios de la SCJN

Tesis de la SCJN
Tesis de la SCJN XXVIII/2000, en la que señala que, “la inviolabilidad o impunidad del legislador está llamada a cumplir la importante función de garantizar la total y absoluta libertad de palabra de aquél, no como un derecho subjetivo otorgado a quien desempeña la función legislativa, sino como un instrumento jurídico del que dotado el Poder Legislativo directamente por el Constituyente, pero que se ejerce por los representantes que periódicamente lo encarna”, Nueva Época, <i>Semanario de la Federación y su Gaceta XII</i> , diciembre de 2000.
Tesis aislada, rubro, “Derechos a la privacidad, a la intimidad y al honor. Su protección es menos extensa en personas públicas que tratándose de personas privadas o particulares”. Localización: [TA]; 9a. Época; 1a. Sala; <i>S.J.F. y su Gaceta</i> ; tomo 31, marzo de 2010, pág. 923, 1a. XLI/2010.
Tesis aislada de la SCJN, rubro: “Medios de comunicación. Su relevancia dentro del orden constitucional mexicano”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; <i>S.J.F. y su Gaceta</i> ; Libro IV, enero de 2012, tomo 3; pág. 2915 1a. XXVII/2011 (10a.).
Tesis aislada, rubro: “Daño moral. Tratándose de afectación al honor por abuso de las libertades de información y de expresión debe analizarse el contexto”. Localización: [TA]; 9a. Época; T.C.C.; <i>S.J.F. y su Gaceta</i> ; tomo XXXIII, febrero de 2011, pág. 2283, I.4o, C.312 c.
Tesis aislada, rubro: “Derecho fundamental al honor. Su dimensión subjetiva y objetiva”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; <i>S.J.F. y su Gaceta</i> ; Libro IV, enero de 2012, tomo 3; pág. 2906, 1a. XX/2011 (10a.);
Tesis aislada, rubro, “Derecho fundamental al honor de las personas jurídicas”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; <i>S.J.F. y su Gaceta</i> ; Libro IV, enero de 2012, tomo 3; pág. 2905, 1a. XXI/2011 (10a.).
Tesis aislada de la SCJN, rubro: “Libertad de expresión. Su funcionamiento en casos de debate periodístico entre dos medios de comunicación”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; <i>S.J.F. y su Gaceta</i> ; Libro IV, enero de 2012, tomo 3, pág. 2910 1a. XXVI/2011 (10a.).
Tesis aislada de la SCJN, rubro: “Libertad de expresión. Actualización, características y alcances de los discursos de odio”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; <i>S.J.F. y su Gaceta</i> ; Libro XX, mayo de 2013, tomo 1; pág. 545 1a. CL/2013 (10a.).
Tesis aislada de la SCJN, rubro: “Radiodifusoras. Corresponde a los Tribunales Federales conocer de las controversias sobre el cumplimiento, rescisión, nulidad o cualquier otra prestación que derive de un contrato que tenga por objeto la transmisión de alguno de los derechos que proporcione su concesión”. Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; <i>S.J.F. y su Gaceta</i> ; Libro XVII, febrero de 2013, tomo 2; pág. 1435, XVI.3o.C.T.6 C (10a.).
Tesis aislada de SCJN, rubro, “Libertad de expresión. El discurso homófobo constituye una categoría de lenguaje discriminatoria y, en ocasiones, de discursos del odio”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; <i>S.J.F. y su Gaceta</i> ; Libro XX, mayo de 2013, tomo 1; pág. 547, 1a. CXVLI/2013 (10a.);
Tesis aislada y rubro: “Libertad de expresión. El discurso homófobo no se actualiza cuando las expresiones se utilizan para fines científicos, literarios o artísticos”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; <i>S.J.F. y su Gaceta</i> ; Libro XX, mayo de 2013, tomo 1; pág. 548, 1a. CXVLI/2013 (10a.).
Tesis aislada de la SCJN, rubro: “Libertad de expresión. Margen de apreciación de los periodistas en la determinación del interés público de la información sobre la vida privada de las personas”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; <i>S.J.F. y su Gaceta</i> ; Libro XX, mayo de 2013, tomo 1; pág. 560, 1a. CXXXIV/2013 (10a.).
Tesis aislada de la SCJN, rubro: “Libertad de expresión. Requisito de conexión patente en el Test de interés público sobre la información privada de las personas”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; <i>S.J.F. y su Gaceta</i> ; Libro XX, mayo de 2013; tomo 1, pág. 560, 1a. CLIV/2013 (10a.).
Tesis aislada de la SCJN, rubro, “Libertad de expresión. Requisito de proporcionalidad en el test de interés público sobre la información privada de las personas”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; <i>S.J.F. y su Gaceta</i> ; Libro XX, mayo de 2013, tomo 1, pág. 562, 1a. CXXXVI/2013 (10a.).
Tesis aislada de la SCJN, rubro: “Libertad de expresión. Elementos del Test de interés público sobre la

información privada de las personas”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; <i>S.J.F. y su Gaceta</i> ; Libro XX, mayo de 2013; tomo 1, pág. 550, 1a. CXXXIII/2013 (10a.).
Tesis aislada de la SCJN, rubro, “Suspensión. Noción de orden público y su finalidad”. Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; <i>S.J.F. y su Gaceta</i> ; Libro XVII, febrero de 2013, tomo 2; pág. 1329 I.4º.A.13 K (10a.).
Tesis aislada de la SCJN, rubro: “Libertad de expresión. Disminución en la intensidad de la violación a la intimidad cuando la información difundida es de dominio público”. Localización: 10a. Época; 1a. Sala; <i>S.J.F. y su Gaceta</i> ; Libro XX, mayo de 2013, tomo 1; pág. 546, 1a. CXXXVI/2013 (10a.).
Tesis aislada de la SCJN, rubro: “Libertad de expresión. Interpretación de la negligencia inexcusable de los periodistas en la Ley de Responsabilidad Civil para la protección del Derecho a la vida privada, el honor y la propia imagen en el DF”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; <i>S. J. F. y su Gaceta</i> ; Libro XX, mayo de 2013, tomo 1, pág. 552, 1a. CXXXVII/2013 (10a.).
Tesis aislada de la SCJN, rubro: “Libertad de expresión. Las expresiones impertinentes son aquellas que carecen de utilidad funcional en la emisión de un mensaje”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; <i>S.J.F. y su Gaceta</i> ; Libro XX, mayo de 2013, tomo 1; pág. 556, 1a. CXLV/2013 (10a.);
Tesis aislada, rubro: “Libertad de expresión. El uso difundido de expresiones habituales de una sociedad no las excluye del control de constitucionalidad”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; <i>S.J.F. y su Gaceta</i> ; Libro XX, mayo de 2013, Año 1; pág. 550, 1a. CLXXXVIII/2013 (10a.).
Tesis aislada de la SCJN, rubro, “Libertad de expresión. Las expresiones ofensivas u oprobiosas son aquellas que conllevan un menosprecio personal o una vejación injustificada”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; <i>S.J.F. y su Gaceta</i> ; Libro XX, mayo de 2013, tomo 1; pág. 557 1a. CXLIV/2013 (10a.).
Tesis aislada de la SCJN, rubro: “Libertad de expresión y derecho al honor. Se actualiza su vigencia en las relaciones entre particulares cuando se alegue una colisión entre los mismos”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a Sala; <i>S.J.F. y su Gaceta</i> ; Libro XVIII, marzo de 2013, tomo 1; pág. 888, 1a. LXX/2013 (10a.);
Tesis aislada de la SCJN, rubro: “Derecho al honor y prestigio profesional”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a Sala; <i>S.J.F. y su Gaceta</i> ; Libro XVII, febrero de 2013, tomo 1; pág. 798, 1a. LXII/2013 (10a.).
Tesis aislada de la SCJN, rubro: “Responsabilidad por expresiones que atentan contra el honor de servidores públicos y similares. Demostración de su certeza en ejercicio de los derechos a la información y a la libertad de expresión. Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; <i>S.J.F. y su Gaceta</i> ; Libro XVI, enero de 2013, tomo 3; pág. 2184, I.7o.C6K (10a.).
Tesis aislada, rubro: “Derechos al honor, a la intimidad y a la propia imagen. Constituyen derechos humanos que se protegen a través del actual marco constitucional”. Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; <i>S.J.F. y su Gaceta</i> ; Libro XXI, junio de 2013, tomo 2; pág. 1258. I.5o.C.4 K (10a.).
Tesis aislada, rubro: “Libertad de expresión. Interpretación de la “malicia efectiva” en la ley de responsabilidad civil para la protección del derecho a la vida privada, el honor y la propia imagen en el Distrito Federal”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; <i>S.J.F. y su Gaceta</i> ; Libro XX, mayo de 2013, tomo 1; pág. 551, 1a. CLVI/2013 (10a.).
Tesis aislada rubro: “Libertad de expresión. La ley de responsabilidad civil para la protección del derecho a la vida privada, el honor y la propia imagen en el Distrito Federal no viola los principios de cobertura legal y redacción clara. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Época; 1a. Sala; <i>S.J.F. y su Gaceta</i> ; Libro XX, mayo de 2013, tomo 1; pág. 555, 1a. CLIX/2013 (10a.).
Tesis aislada, rubro: “Derecho al honor y a la reputación. Protección adecuada tratándose de información divulgada a través de Internet, que causa un daño moral”. Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; <i>S.J.F. y su Gaceta</i> ; Libro XX, mayo de 2013, tomo 3; pág. 1770, I.5o.C.20 C (10a.).
Tesis aislada, rubro: “Teoría objetiva de la prueba del daño moral. Su aplicación cuando se afecta el honor y la reputación de una persona por información divulgada a través de Internet”. Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; <i>S.J.F. y su Gaceta</i> ; Libro XX, mayo de 2013, tomo 3; pág. 2147, I.5o.C.21 C (10a.).
Tesis aislada, rubro: “Derecho al honor y prestigio profesional”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; <i>S.J.F. y su Gaceta</i> ; Libro XVII, febrero de 2013, tomo 1; pág. 798, 1a. LXII/2013 (10a.).
Tesis aislada, rubro: “Responsabilidad por expresiones que atenta contra el honor de servidores públicos y similares. Demostración de su certeza en ejercicio de los derechos a la información y a la libertad de expresión”. Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; <i>S.J.F. y su Gaceta</i> ; Libro XVI, enero de 2013, tomo 3; pág. 2198, I.7o.C.4 K (10a.).
Tesis de la SCJN, rubro: “Libertad de expresión y derecho al honor. Se actualiza su vigencia en las relaciones entre particulares cuando se alegue una colisión entre los mismos”, 1a. Sala, 10a. Época, <i>Semanario Judicial Federal y su Gaceta</i> , Libro XVIII, tomo 1, 2013, pág. 888.

Tesis aislada de la SCJN, rubro: “Libertad de expresión. La afectación al Derecho a la intimidad no puede justificarse en la veracidad de la información”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; <i>S.J.F. y su Gaceta</i> ; Libro XX, mayo de 2013, tomo 1; pág. 553, 1a. CXXXII/2013 (10a.).
Tesis aislada XXII/2011 (10ª), ahora jurisprudencia de la SCJN, por reiteración de criterios, rubro: “Libertad de expresión. Sus límites a la luz del sistema de protección dual y del estándar de malicia efectiva”, Tesis de jurisprudencia 38/2013, Localización: [J]; 10ª. Época; 1a. Sala; <i>S.J.F. y su Gaceta</i> ; Libro XIX, Abril de 2013, tomo 1; pág. 538.
Tesis aislada, rubro: “Libertad de expresión. Quienes aspiran a un cargo deben considerarse como personas públicas y, en consecuencia, soportar un mayor nivel de intromisión en su vida privada”. Localización: [TA]; 10a.Época; 1a. Sala; <i>S.J.F. y su Gaceta</i> , Libro XX, mayo de 2013, tomo 1, pág. 559 1a. CLIV/2013 (10a.).
Tesis aislada de la SCJN rubro: “Presunción de inocencia y derecho a la información. Su relación con la exposición de detenidos ante los medios de comunicación”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a Sala; <i>S.J.F. y su Gaceta</i> ; Libro XX, mayo de 2013, tomo 1; pág. 565 1a. CLXXVII/2013 (10a.).
Tesis aislada de la SCJN, rubro: “Libertad de expresión. Las expresiones absolutamente vejatorias se actualizan no sólo mediante referencias a personas en concreto, sino incluso al hacer interferencias sobre colectividades o grupos reconocibles. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; <i>S.J.F. y su Gaceta</i> ; Libro XX, mayo de 2013, tomo 1; pág. 556 1a. CXLVI/2013 (10a.).
Tesis aislada de la SCJN, rubro: “Derecho a la información y a la libertad de expresión. Su protección involucra lo revelado respecto de servidores públicos a partir de responsabilidades posteriores al desempeño de su cargo”. Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; <i>S.J.F. y su Gaceta</i> ; Libro XVI, enero de 2013, tomo 3, pág. 2036 I.7o.C.3 K (10a.).
Contradicción de tesis 293/2011, Pleno de la SCJN, Décima Época, <i>Gaceta del Semanario Judicial de la Federación</i> , Libro V, Abril de 2014, tomo 1, pág. 96.
Tesis de la SCJN, 393/2011, de 3 de septiembre de 2013. Engrose 21 de abril de 2014. [Disponible en <a href="http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=129659">http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=129659</a> ]
Tesis aislada de la SCJN, rubro: “Libertad de expresión y derecho a la información en el ámbito académico. Su especial protección”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Seminario Judicial de la Federación, 1a. CL/2014 (10a.).
Tesis aislada de la SCJN, rubro: “Libertad de expresión y derecho a la información. Concepto de interés público de las expresiones, informaciones, ideas y opiniones sobre funcionarios y candidatos”. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a Sala, Seminario Judicial de la Federación, 1a CLII/2014 (10a.).

<b>Jurisprudencia de la SCJN</b>
Jurisprudencia 14/2007, rubro: “Honra y reputación. Su tutela durante el desarrollo de una contienda electoral se justifica por tratarse de derechos fundamentales que se reconocen en el ejercicio de la libertad de expresión”, <i>Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral</i> , TEPEJ, Año 1, núm. 1, 2008, págs. 24-25.
Jurisprudencia de la SCJN XXIX/2009, rubro: “Radio y televisión en materia electoral. El artículo 49, párrafo 3, del Cofipe en cuanto regula la contratación y adquisición de tiempos en esos medios no transgreden las libertades de comercio, expresión e imprenta”, Pleno, 9ª Época, <i>Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta</i> , tomo 30, julio de 2009, pág. 1452.
Jurisprudencia, rubro: “Libertad de expresión y derecho al honor. Expresiones que se encuentran protegidos constitucionalmente”. Localización: [J]; 10a. Época; 1a. Sala; <i>S.J.F. y su Gaceta</i> ; Libro XVIII, marzo de 2013, tomo 1; pág. 888, 1a. LXX/2013 (10a.).
Jurisprudencia SCJN, rubro: “La libertad de expresión. La Constitución no reconoce el derecho al insulto”. Localización: [J]; 10a. Época; 1a. Sala; <i>S.J.F. y su Gaceta</i> ; Libro XIX, abril de 2013, tomo 1; pág. 537 1ª/J. 31/2013 (10a.).
Jurisprudencia de la SCJN, rubro, “Libertad de expresión. La Constitución no reconoce el derecho al insulto”. Localización: [J]; Época; 1a. Sala; <i>S. J. F. y su Gaceta</i> ; Libro XIX, abril de 2013, tomo 1; pág. 537. 1a. /J. 31/2013 (10a.).

Jurisprudencia, rubro: “Derecho fundamental al honor. Su dimensión subjetiva y objetiva”. Localización: [J]; 10a. Época; 1a. Sala; *S.J.F. y su Gaceta*; Libro 3, febrero de 2014, tomo 1; pág. 470, 1a./J. 118/2013 (10a.).

Otras decisiones de la SCJN
Acciones de Inconstitucionalidad de la SCJN, 99/2008, “Permisionarios y concesionarios de radio y televisión. Conforme a los artículos 41, base III, apartado B, y 116, fracción IV, inciso i, de la CPEUM, las legislaturas estatales tiene prohibido emitir leyes que autoricen a aquéllos para proporcionar espacios diversos a los tiempos oficiales administrados por el IFE”;
Acciones de Inconstitucionalidad de la SCJN, 100/2008, “IFE. Es la única autoridad facultada para administrar los tiempos oficiales en radio y en televisión a que tendrán acceso los partidos políticos, incluso tratándose de elecciones estatales”.
Acciones de Inconstitucionalidad de la SCJN, 101/2008, “Instituciones y procedimientos electorales del Estado de Guerrero. Los artículos del 49 al 53 de la Ley número 571 relativa, en cuanto establece facultades específicas a los permisionarios y concesionarios de estación de radio y canales de televisión violan el apartado B de la base III del artículo 41 de la CPEUM (Periódico oficial de la entidad del 1º de enero de 2008)”.
Acción de Inconstitucionalidad de la SCJN, 29/2009, “Radio y televisión en materia electoral. El artículo 49, párrafo 3, del Cofipe en cuanto regula la contratación o adquisición de tiempos en esos medios no transgrede las libertades de comercio, expresión e imprenta”.
Acciones de Inconstitucionalidad de la SCJN, 57/2009, “Radio y televisión en materia electoral. El artículo 56, párrafo 1, del Cofipe se apega a la CPEUM al regular la distribución de los tiempos que corresponden en esos medios a los partidos políticos y las coaliciones”.
Acción de Inconstitucionalidad de la SCJN, 58/2009, “Radio y televisión en materia electoral El artículo 49, párrafo 4, del Cofipe al regular la contratación de propaganda en esos medios no contraviene los derechos de libertad de información y expresión”.